

EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS OS CASOS DOS MUNICÍPIOS DE MAPUTO E BEIRA

Isaú Joaquim Meneses

Dissertação de Doutoramento em Sociologia

OUTUBRO DE 2010

AGRADECIMENTOS

Como seria de se esperar obedecendo o velho adágio popular, “uma mão lava a outra e as duas lavam a cara”, no decurso do presente trabalho, contei e beneficiei de muitas pessoas de boa vontade.

Ciente de carácter falível da memória humana, acredito na minha incapacidade de arrolar nomes de todos quantos me prestaram distintos apoios pelo que começo, por agradecer genericamente a todos os quantos se designaram a darem uma mão quando dela precisei.

Especial agradecimento: vai aos meus pais Joaquim Meneses e Luciana Chundiza, pelo encorajamento, à minha esposa Dr.^a Isabel Meneses, meus filhos Bruno António Meneses, Celma Brunilde António Meneses, Isaú de Assis António Meneses, pela paciência, tolerância e apoio multiforme.

Ao Professor Catedrático, Luís Vicente Baptista, meu orientador pela profundidade dos seus questionamentos sociológicos colocados de forma “terra a terra”, mas com a necessária rigorosidade.

Ao Dr. Inácio Virgílio Domingos, pelo inestimável apoio na sua digitação e debates metodológicos.

Particulares agradecimentos vão ainda para os meus familiares, amigos e colegas de entre os quais se destacam.

Joana Meneses, Elias Meneses, Eliseu Meneses, Dr.^a Ivete Alane, Dr.^o Félix Matusse, Dr.^a Josefa Langa, Dr.^a Vigília Matabela, o malogrado Dr.^a Assis Milton, Prof. Dr.^a Ana Fernandes, Prof. Lourenço de Rosário, Prof. José Catupa, Dr.^a. Felicidade Williams, Margarida Chilaúle, Samuel Augusto, Augusto Lourenço, Ana Hortência Massamba, Maria de Lurdes Alexandre Ferreira, Iolanda Oficiano, Lúdia Namuto, Neusa Paruque, Assane Rassul, Arlindo Cuco, Virginia Juliasse e os demais que se dignaram a prestar-me seu tempo, sabedoria e calor.

RESUMO

A história de lutas armadas em Moçambique remonta aos tempos das Guerras de Resistência, contra a ocupação estrangeira. Porém, aquelas que mais marcaram as gerações contemporâneas, remontam aos anos 60. Queremos aqui recordar a luta de Libertação Nacional iniciada a 25 de Setembro de 1964 na província de Cabo Delgado, distrito de Macomia, posto administrativo de Xai, às 21 horas, a qual culminou com a assinatura dos Acordos de Lusaka, a 7 de Setembro de 1974, na República de Zâmbia.

Proclamada a independência, à meia noite do dia 25 de Junho de 1975, Moçambique decidiu não só formar o seu governo e fruir do fruto da sua luta mas também apoiar as lutas de libertação de outros países africanos, com particular ênfase para aqueles que fazem fronteira consigo, e que até então não eram independentes, designadamente a ex – Rodésia, actualmente Zimbabwe e África do Sul. Isto fez com que Moçambique fosse alvo de incursões bélicas do regime de Ian Smith, o então Primeiro-Ministro do governo da Rodésia e, posteriormente do regime do Apartheid, sob direcção de Pitt Botta.

Como se isso não bastasse, resultante de desentendimentos havidos entre a Frente de Libertação Nacional de Moçambique (FRELIMO), defensora do Socialismo Marxista e alguns grupos políticos, de entre os quais surgiria a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), iniciou-se uma outra guerra interna com apoios externos, guerra esta que se estendeu de 1976 à 1992, ano em que se assinou o Acordo Geral da Paz, a 4 de Outubro.

Ora, como seria de esperar, cada uma destas guerras, embora com características e intensidades próprias mas diferenciadas, foi de alguma forma criando fragilidades e problemas no tecido social do país tais quais, o aumento de viúvas, mães solteiras - chefes de agregado familiares.

Por outro lado, como consequência dos mesmos factores, também se verificou o recrudescimento do fenómeno de crianças em situação difícil, de ou na rua, quer sejam órfãs ou não.

Mais tarde, para além de outras razões, veio juntar-se a pandemia de HIV/SIDA que igualmente ou com maior intensidade produziu em pouco tempo um número

considerável de crianças órfãs e vulneráveis, que, segundo estatísticas do Conselho Nacional de Combate ao SIDA, rondam em 350 mil.

Considerando que as cidades de Maputo e Beira são as maiores e por isso mesmo acolhedoras de grande parte destes grupos vulneráveis (mulheres e crianças), face a emergência da criação de municípios, afigurava-se não só importante e pertinente, mas também urgente, a revisão ou formulação de políticas sociais municipais que permitissem a que os municípios dessem respostas à altura, aos problemas de pobreza e exclusão social com que eventualmente se podiam confrontar.

É assim que julgamos ser importante e actual fazer-se um estudo que tivesse como objectivo avaliar em que medida é que as políticas sociais existentes contribuem para a redução de pobreza e combate à exclusão social dos grupos populacionais vulneráveis, dos quais particularizamos as Mulheres Chefes de Agregado pelo tamanho desafio que se lhes impunha – de sustentar o agregado que chefiavam, e as Crianças em situação difícil, das quais se destacam as Crianças Órfãs e Vulneráveis, incluindo as vítimas da pandemia do HIV/Sida, pela fragilidade destas enquanto crianças e a premente necessidade de lhes garantir no presente, o usufruto dos seus direitos, previstos nas diversas declarações sobre as crianças e na constituição da República de Moçambique, de forma a criar-lhes um futuro próspero e uma vida sã.

Para uma melhor compreensão do contexto, o presente trabalho apresenta uma breve resenha histórica e caracterização sociológica do sector da Acção Social, desde o tempo colonial (1908) ao presente momento (2010), a nível interno. Efectuamos, a caracterização do sector da Acção Social na região Austral fazendo uma abordagem comparada e tricotomizada entre Moçambique, Zimbabwe e África do Sul.

No que se refere à aplicação das políticas em territórios objecto da nossa observação, importa destacar que procuramos fazer uma resenha analítica de planos e programas de combate ao subdesenvolvimento e pobreza, identificar e analisar as políticas existentes, na sua natureza (nacionais) e a forma como elas eram territorializadas, nos municípios de Maputo e Beira, por analogia com os distritos de Marracuene e Caia, estes últimos enquanto territórios não municipalizados.

Em seguida apresenta-se uma breve caracterização do cenário actual da exclusão social, sublinhando as dimensões territoriais, sociais e económicas da exclusão social, relativamente aos dois municípios.

Antes das conclusões, também se produz uma análise dos dados colhidos em trabalho de campo, relativas à avaliação que os grupos alvo fazem das políticas e dos programas de combate à pobreza e exclusão social em vigor, e aos impactos destes, nas suas vidas.

Por fim, apresentamos as principais conclusões e um leque de recomendações como forma de contribuir para o aperfeiçoamento da percepção, formulação e/ou revisão e aplicação das Políticas Sociais, do sector acção social, a nível municipal.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO.....	4
PREÂMBULO.....	11
PARTE 1 – ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO	13
INTRODUÇÃO	13
LEVANTAMENTO E DISCUSSÃO DO PROBLEMA	15
IMPORTÂNCIA, ACTUALIDADE E OPORTUNIDADE DO ESTUDO.....	17
OBJECTIVO DO ESTUDO	22
OBJECTO DO ESTUDO	23
Os Grupos Alvo e o Quadro Legal	25
Da Criança:	25
Da Mulher	28
Mulheres Chefes de Agregado.....	30
O UNIVERSO DO ESTUDO.....	31
METODOLOGIA.....	34
CAPÍTULO 1 – ABORDAGEM JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....	39
1.1- Estruturas Político-administrativas de Moçambique.....	39
1.2- Enquadramento Jurídico-legal das Autarquias	41
1 – Administrativa:	41
2 – Financeira:	42
3 – Patrimonial.....	42
Órgãos do Município	42
O MUNICÍPIO DE MAPUTO	43
A divisão administrativa	43
A evolução da população urbana	44
Os aspectos sociais	45
Aspectos económicos.....	47
O MUNICÍPIO DA BEIRA.....	47
Aspectos sociais.....	50
CAPÍTULO 2 – ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	52
2.1 Sobre a Exclusão Social.....	52
2.2 Sobre as Políticas Sociais	70
2.3 Sobre o conceito de acção social	75

2.3.1- Sobre a acção social Municipal	75
CAPÍTULO 3 – A EVOLUÇÃO DO SECTOR DA ACÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE	81
3.1- O Período Antes da Independência	81
1ª Fase: Assistência Pública 1908 – 1950.....	82
2ª Fase: Promoção Social 1950 – 1960.....	84
3ª Fase: Serviço Social Remedial 1962 – 1974	86
4ª Fase: Período do Governo de Transição 1974 – 1975	88
3.2- Período Pós Independência 1975 – 2010	91
1ª Fase: Entrada em Funcionamento da Direcção Geral dos Assuntos Sociais, integrada no Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais (1975-1990)	91
2ª Fase: Desmembramento do sector da Acção Social, do Ministério da Saúde e Assuntos Sociais e consequente criação da Secretaria de Estado da Acção Social (1990-1994).....	96
3ª fase - O surgimento do primeiro Ministério da Acção Social - Ministério para a Coordenação da Acção Social (1995-1999).....	99
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS DE ACÇÃO SOCIAL NA ÁFRICA AUSTRAL.....	107
4.1- O sistema de Acção Social na África do Sul.....	110
4.1.1- O Período Colonial.....	110
4.1.1.1- O período do <i>apartheid</i>	111
4.1.1.2 Segurança Social e Serviços Sociais.....	114
4.1.1.3- Desafios para a assistência social do <i>Apartheid</i>	115
4.1.2- Período da Democracia	115
4.1.2.1- Assistência Social em Transição	115
4.1.2.2 - O Sistema de Assistência Social no período pós primeiras eleições democráticas na África do Sul.....	117
4.2- O Sistema de Acção Social no Zimbabwe	118
4.2.1.- Contextualização	118
4.2.1.2- A Resenha Histórica dos Serviços de Assistência Social.....	119
4.2.2 O sistema de assistência social do Zimbabwe no período pós independência	120
4.2.2.1- Serviços de Assistência Social com Indivíduos	120
4.2.2.2- Os Incapacitados e as Pessoas Portadoras de Deficiência.....	121
4.2.2.3- O Idoso	122
4.2.2.4- A Criança e o Adolescente	123
4.2.3- Serviços de Assistência Social Comunitários	126

4.2.3.1- Serviços Urbanos de Assistência Comunitária.....	126
4.2.3.2- Serviços Rurais de Assistência Comunitária.....	127
4.2.4- A provisão da Assistência Social e Serviço Social	130
4.3- Conclusão da Análise Comparativa	131
PARTE 3 – POLÍTICAS E PROGRAMAS VIGENTES NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL.....	136
CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NACIONAIS VIGENTES	161
5.1- A Política da Acção Social	162
5.1.1 A Propósito do Princípio da não institucionalização	163
5.2- A Estratégia de Atendimento à Criança	175
5.2.1- Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis.....	176
5.3- A Política do Género	177
Objectivos	178
5.4- Políticas sobre HIV e SIDA	186
5.4.1- Terceiro Plano Estratégico Nacional de Combate ao HIV e SIDA	186
5.4.2 – A Lei 12/2009 de 12 de Março que Estabelece os Direitos da Pessoa Vivendo com HIV e SIDA e Adopta Medidas Necessárias para a Prevenção, Protecção e Tratamento da mesma	190
5.5- A Lei de Protecção Social	192
CAPITULO 6 – PROGRAMA NACIONAL DE ATENDIMENTO AOS GRUPOS VULNERÁVEIS	196
6.1- Programas Assistencialistas	197
6.1.1- Programa de Apoio Social Directo.....	197
6.1.2- Programa de Subsidio de Alimentos	199
6.2- Programa com Perspectiva de Desenvolvimento	203
6.2.1 Programa Benefício Social pelo Trabalho	203
6.2.2- Programa de Geração de Rendimentos	204
6.2.3- Programa de Desenvolvimento Comunitário	205
PARTE 4 – EXCLUSÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS TERRITORIALIZADAS	207
CAPÍTULO – 7: CENÁRIO ACTUAL DA EXCLUSÃO SOCIAL NOS MUNICIPIOS DE MAPUTO E BEIRA	207
7.1 Do Município do Maputo	208
7.1.1 Sobre as Mulheres do Município do Maputo	209
7.1.2 Sobre as Crianças do Município do Maputo.....	211

7.2- Do Município da Beira	214
7.2.1 Sobre as mulheres do Município da Beira	217
7.2.2 Sobre as crianças do Município da Beira	217
CAPÍTULO 8 – OS GRUPOS-ALVO E A AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS AVALIADOS A NÍVEL LOCAL.....	221
8.1 Abordagem Genérica dos grupos alvo.....	221
8.2 O caso do Município de Maputo	229
8.2.1 Mulheres Chefes de Agregado do Município de Maputo.....	229
8.2.2 Sobre as crianças Órfãs e Vulneráveis do Município do Maputo ..	232
8.3 Sobre o Município da Beira.....	235
8.3.1 Sobre as Mulheres Chefe de Agregado do Município da Beira ..	235
8.3.2 Sobre as Crianças Órfãs e Vulneráveis do Município da Beira...	238
8.4 Análise comparativa da avaliação de políticas e programas dos Municípios de Maputo e Beira	241
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	243
CONCLUSÕES	243
RECOMENDAÇÕES	248
FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	251
ANEXOS	258

PREÂMBULO

Quando o autor do presente trabalho assumiu como opção definitiva o tema em epígrafe, teve que se conformar e aceitar que estava, à partida, perante dois desafios que se afiguravam incontornáveis.

O primeiro, tem a ver com o facto de na sua condição de invisual, não ter, nem no mercado, nem nas bibliotecas, sejam elas reais ou virtuais, bibliografia inerente a essa área do saber científico, disponível e acessível.

O segundo desafio estava relacionado com os obstáculos que ele teria que transpor, em virtude de ser Deputado da Assembleia da República e por via disso, um político activo e com convicções manifestas, para um tema candente como é o da “exclusão social e políticas sociais: os casos dos Municípios de Maputo e Beira”.

Na verdade, o previsto foi confirmado. Durante todo o percurso de pesquisa, isto é, da concepção do projecto à conclusão do relatório final do trabalho, o investigador teve que fazer consultas e leituras de uma diversidade de obras, graças à benevolência, voluntariedade e, nalguns casos, total entrega e distinta boa vontade de familiares, amigos e colegas. A estes reitera, o investigador, uma profunda gratidão.

A problemática da exclusão social, constitui em toda a parte do mundo, um colosso que põe em questão a eficiência e eficácia de políticas e de governos, quer sejam de âmbito nacional ou de âmbito local.

E quando se trata de países em vias de desenvolvimento e mais ainda à escala municipal, mais candente e visível se torna o problema.

Cada dia que nasce, a sociedade é a tal moeda visível aos olhos de todos e, que tem numa face, a maioria, em extrema pobreza e noutra, a minoria, ostentando a extrema riqueza.

Isto fez com que cedo se despertassem de vários focos, certas expectativas e curiosidades. O que muitos questionavam era: até que ponto é que o investigador, sendo académico-político, se pautaria pela necessária isenção, de modo a desvendar toda a verdade, privilegiando a racionalidade científica em detrimento das suas convicções políticas, já que os dois municípios em estudo, estavam, na altura da concepção do projecto, sob governação da Frelimo, partido da sua filiação?

De facto, era verdade. Porém, essa verdade durou pouco tempo. Na segunda metade do mesmo ano (2003), a oposição tomou conta do governo local, do Município da Beira.

A partir daqui, as expectativas também se tornaram mais animadas ainda. A questão de isenção e da fidelidade perante a verdade, não se colocava apenas em relação aos factos, mas também face a dois contextos de governação política diferente. Ou seja, se revelava também importante saber até que ponto é que o investigador, mesmo vendo eventuais melhorias no combate à pobreza e à exclusão social, no município governado pela oposição, não escamotearia a veracidade dos factos em prol das suas convicções políticas?

Ainda que de forma latente, a pesquisa foi correndo com estas indagações ao fundo. E, o tempo e o trabalho de campo, como veremos adiante, se encarregaram de dar a devida resposta.

Mas os obstáculos não pararam por aí. No momento das entrevistas exploratórias, duas situações que pareciam caricatas, também tiveram a sua influência. É que, muitas vezes, quando o investigador quis fazer entrevistas, os entrevistados estavam mais interessados noutros assuntos. Umas vezes apresentando seus problemas ao entrevistador (já que era Deputado), outras, preocupados por satisfazer suas curiosidades relativamente aos seus temas musicais (já que também o investigador é músico).

Perante estes e outros cenários, o recurso a entrevistadores afigurou-se inevitável. Todavia, este enredo não pode findar sem se realçar que, também circunstância houve em que as duas facetas do investigador, ora simultânea ora isoladamente, influenciaram positivamente o granjear de simpatias, em certos processos, fazendo lograr sucessos.

Entre mulheres chefes de agregado e crianças órfãs e vulneráveis, com a entrega abnegada de entrevistadores e na companhia de assistentes, o tempo passou, a pesquisa correu e, contra todas as expectativas, uma certeza e uma grande verdade o investigador colheu na longa caminhada: - de facto muito há, ainda, que fazer no combate à pobreza e à exclusão social; mas para lá deste colossal problema, jaz um outro ainda, que por sinal detém a maioria – o pandemónio da não inclusão.

PARTE 1 – ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO

INTRODUÇÃO

Depois da introdução e implementação das primeiras experiências eleitorais, em 1977, nas então chamadas Assembleias do Povo, processos em que se elegiam os deputados da Assembleia Popular a vários níveis (distrital, provincial e nacional), a aprovação da Constituição de 1990 (Boletim da República, 1ª Série, nº 44, de 2 de Dezembro) e a realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias, em 1994, embora constituam entre si, relação de causa e efeito, os dois, são indubitavelmente factos e passos de referência obrigatória e por isso mesmo, inolvidáveis na história da construção e consolidação da democracia multipartidária em Moçambique.

Quatro anos mais tarde, em 1998, a realização das primeiras eleições autárquicas, viria a constituir a expressão material do lançamento do processo de autarcização em Moçambique e o testemunho do aprofundamento da democracia e do alargamento da base de participação multipartidária e da sociedade civil, através de grupos de pressão e/ou associações, que concorreram para às Assembleias Municipais.

Tendo em conta o facto de Moçambique ter sido um país que, vindo de um sistema mono partidário e de economia centralizada passou para um sistema multipartidário, em que vigora a economia de mercado, e considerando ainda o facto de as transformações económicas e os processos de aprofundamento da democracia terem obedecido a uma velocidade e dinâmica um tanto quanto rápidas e inesperadas, o surgimento e funcionamento de autarquias, enquanto entidades político-administrativas, constituíram, sem dúvidas, propósito e factor motivacional suficientes, para a criação, revisão e aplicação de diversas políticas sociais.

Se considerarmos o facto de as cidades de Maputo e da Beira terem sido, fortemente influenciadas pelo êxodo rural, resultante das sucessivas guerras de Libertação Nacional, de Libertação do Zimbabwe e de Resistência Nacional, o que de alguma forma contribuiu em grande medida para o aumento de mulheres e de crianças em situação difícil; e se tivermos em conta que uma das grandes prioridades de Moçambique e por conseguinte das autarquias, é a criação e funcionamento de estruturas político-administrativas, que promovam o desenvolvimento económico,

social e cultural, incluindo o combate à pobreza absoluta e à exclusão social, seguramente uma análise meticulosa das políticas, medidas e estratégias da área social e sua eficácia na solução dos problemas das populações em geral e em particular dos grupos vulneráveis em estudo, deve constituir uma das primordiais preocupações, tanto do Estado e dos Municípios, como até dos cientistas sociais, tendo obviamente em vista a melhoria das condições de vida das populações.

LEVANTAMENTO E DISCUSSÃO DO PROBLEMA

Na verdade, o que nos inquieta, é saber em que medida é que as actuais políticas sociais, de modo geral, e em particular a de Acção Social, conseguem dar resposta aos problemas da exclusão social em geral e de modo particular nos Municípios de Maputo e Beira.

Para uma melhor percepção do contexto socioeconómico do país em que o estudo se desenrolou, afigura-se importante realçar que Moçambique, de uma situação em que em 1997 possuía um Índice de Pobreza Humana (IPH) de cerca de 67%, com a pobreza humana urbana a situar-se em 62% contra 71.3% rural, em 2003 o Índice de Pobreza Humana, nacional, urbano e rural, era de cerca de 53%, 51.5% e 55.3% respectivamente (PNUD, 2006:26) num país em que, segundo os dados do Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano de 2005, cerca de 70% da população vive no meio rural e cerca de 80% da população em geral vive em condições de pobreza absoluta, com uma taxa de analfabetismo de 56.7% e de cobertura dos Serviços de Saúde de cerca de 40% (Instituto Nacional de Estatística).

É importante recordar que a cidade de Maputo, cinco anos depois da proclamação da Independência de Moçambique, ou seja, em 1980, com uma superfície de 643 km², possuía uma população de 739 077 habitantes (Censo Populacional, 1980). Em 1997, a população da cidade de Maputo era de 966 873 habitantes (Censo Populacional, 1997) e em 2007 era de 1 094 315 (Censo Populacional, 2007).

Por sua vez, a cidade da Beira, com uma superfície de 466 km², possuía em 1980 uma população de 214 613 habitantes (Censo Populacional, 1980). Em 1997, a população da cidade da Beira era de 397 368 habitantes (Censo Populacional, 1997) e em 2007 a população era 431.583 habitantes (Censo Populacional, 2007).

Perante este cenário, importa questionar sobre que estratégias terão sido adoptadas para, por um lado, promover os direitos e interesses destas camadas desfavorecidas de modo a preservar a equidade de género e combater a exclusão social, através da providência de serviços básicos e por outro, diminuir os efeitos da estigmatização.

É preciso recordar que sendo o primeiro mandato das autarquias, o de 1998-2003, o nível de expectativas era bem elevado tanto por parte dos munícipes, ansiosos

de encontrar no processo de autarcização toda uma panaceia, que resolveria o infinito mundo de problemas com que coabitavam no quotidiano, como por parte dos titulares dos órgãos municipais que, confiantes, igualmente estavam ansiosos em provar aos eleitores e ao mundo que eles tinham sido as apostas mais correctas para trazer o bem-estar para os munícipes e o desenvolvimento para os municípios.

Simultaneamente estavam em campo três desafios fundamentais: um, de conjunto (dos munícipes e dos titulares dos órgãos municipais), e outros dois que assentam sobre os órgãos municipais.

O primeiro, de conjunto - é aquele que consistia em todos (munícipes e titulares de órgãos municipais) usarem tudo para verem os seus municípios a desenvolver e as suas gentes a acederem cada vez mais ao bem-estar.

O segundo desafio tem a ver com a premente e impreterível necessidade de se montar a máquina político-administrativa a tempo de organizar, administrar e gerir o município e as demandas dos munícipes tendo em conta a inadiabilidade do cumprimento do programa de forma a respeitar os compromissos eleitorais.

O terceiro desafio é aquele que, tendo os municípios, enquanto estrutura, herdado cidades em situação de pobreza, impunha aos titulares dos órgãos dos municípios e ao município em geral, o compromisso de produzir resultados visíveis e simultaneamente ter tempo de cuidar das camadas desfavorecidas, ou seja, conciliar entre a necessidade de desenvolver o município em geral e o interesse de promover o bem-estar de tal modo que atingisse efectivamente às camadas populacionais desfavorecidas, com resultados mensuráveis, por exemplo mais acesso a habitação melhorada, luz, água e saneamento, emprego, segurança alimentar entre outros, isto numa conjuntura em que as políticas sociais se encontravam umas com relativa obsolência, outras em revisão e sem nenhuma política municipal ao nível de todo o país.

Sabe-se ainda que em termos gerais, constitui problema principal para um cidadão comum, o acesso aos Serviços de Saúde, de Educação, Habitação, Emprego, Água e Saneamento em quantidade e qualidade desejáveis.

IMPORTÂNCIA, ACTUALIDADE E OPORTUNIDADE DO ESTUDO

Tendo como base o conhecimento das degradadas condições de vida de grande parte da população urbana moçambicana em geral e em particular das camadas sociais desfavorecidas, nos interessamos por fazer um estudo sobre o funcionamento das autarquias e o impacto das políticas sociais nas camadas populacionais desfavorecidas, mormente mulheres e crianças.

Este estudo torna-se importante, pelo facto de Moçambique se encontrar numa fase sociopolítica e económica de profundas transformações, daí que importa que em tempo útil, se possa conhecer e analisar as políticas sociais de forma a poder identificar as lacunas verificadas em todos os processos em geral e em particular das políticas sociais aplicadas aos municípios, de modo a poder contribuir para as propostas de reformulação e adopção de políticas públicas consentâneas com a natureza e contextos específicos do país e ou dos municípios.

Ele torna-se igualmente, actual e oportuno em virtude de ser um trabalho que aparece precisamente inspirado no primeiro mandato das autarquias, o que permite que capitalizando as primeiras experiências e as do segundo mandato este possa dar um modesto contributo para uma provável visão estratégica do desenvolvimento de política sociais municipais, no âmbito do combate a exclusão social.

O estudo teve a duração de cinco anos e incidiu sobre as camadas populacionais desfavorecidas, designadamente, Mães Solteiras e Crianças Órfãs e Vulneráveis, incluindo às vítimas de HIV/SIDA. O mesmo ocorreu em duas autarquias: Maputo e Beira e dois distritos não municipalizados, nomeadamente, Marracuene que dista a 30 km de Maputo, Caia que dista a mais ou menos 400 km da Beira. Este facto permite que tenhamos em análise dois contextos: urbano e rural.

A caracterização das quatro zonas (Maputo, Beira, Marracuene e Caia), poderá ser visualizada mais adiante. Entretanto, para permitir melhor percepção dos dois contextos atrás aludidos, revela-se de suma importância, ainda que ligeiramente, a clarificação do que consideramos urbano e rural.

Derivado do latim *urbs*, o urbano refere-se a “(...) conjuntos espaciais muito urbanizados que se estendem por vários quilómetros” (Yves Lacoste, 2005:398).

Segundo o mesmo autor, estes conjuntos espaciais são também designados por regiões urbanas ou nebulosas urbanas (ibid.).

Entretanto, como Rui Maia, autores há, que preferem utilizar a terminologia de zonas urbanas para, referir o mesmo que região urbana.

Assim, quando falamos de zonas urbanas queremos abordar as cidades em que se verifica tendência crescente da concentração da população (Maia, 2002:396).

Se tivermos em conta o facto deste estudo se debruçar sobre uma realidade urbana em África, onde, segundo Manuel de Araújo, os processos de urbanização possuem origens distintas dos da Europa, pois, os primeiros assentam as suas origens em razões de ordem demográfica e os segundos, à semelhança da América do Norte, assentam as suas origens na industrialização (1997:18), não há dúvidas que não basta a clarificação do conceito, pois, mais do que isso, é importante a contextualização deste mesmo conceito consoante a realidade sociocultural e histórico-económica. Como ele enfatiza, “o fenómeno urbano em África não é o resultado, como sucedeu na Europa e América do Norte, duma revolução industrial; no nosso continente [África] ele assume características exclusivamente demográficas. Isto significa que o crescimento das cidades se faz [basicamente] com a aglomeração da população de origem rural, tendo pouco significado, ou mesmo nenhum, o desenvolvimento industrial” (ibid.).

Segundo o mesmo autor, até os finais do século XX, os organismos especializados das Nações Unidas recomendavam para as cidades de África uma população de 10 000 a 20 000 habitantes, como aquela a partir da qual se deve considerar o povoamento como urbano sublinhando que a aglomeração destas pessoas num espaço relativamente reduzido implica a necessidade da existência de infra-estruturas urbanas básicas.

Para o caso concreto de Moçambique, o mesmo autor defende que se deve adoptar uma classificação de urbano com base nos seguintes critérios:

“Organização administrativa, segundo a qual será urbana toda a população que vive nas capitais provinciais;

Número de habitantes, considerando-se urbanos os aglomerados com 10 000 e mais habitantes;

Existências de infra-estruturas socioeconómicas, como sejam: serviços (saúde, ensino, administração, água, luz, etc.), comércio, construção, transportes e comunicações;

Função económica, que deve situar-se maioritariamente fora do sector agrícola;

Papel histórico desempenhado pelo centro populacional e perspectivas de desenvolvimento dos sectores secundário e terciário” (Araújo, 1997:21-22).

Como mais adiante o mesmo realça, na análise do 3º e 4º pontos deve ter-se em conta respectivamente os indicadores quantificáveis, como: um centro de ensino secundário, um hospital, água canalizada e rede eléctrica e mais de 50% da população residente a trabalhar fora do sector agrícola (Araújo citado por Araújo, 1997:22).

Se em relação ao 3º e 4º ponto podemos encontrar alguma razão para perfilar com a tese que este autor defende, em contrapartida, quanto ao 1º e o 5º ponto temos alguma discordância. É que ao falarmos de capitais provinciais, não temos em presença indicadores que permitam a qualquer leitor uma percepção objectiva ou indicadores que lhe permita confirmar ou questionar a mensurabilidade do termo “capitais provinciais”.

Além de mais, considerando que tanto os espaços urbanos como os rurais se caracterizam por processos contínuos de transformação, que nem sempre se fazem acompanhar proporcionalmente com a organização e ou divisão administrativa de cada país em geral e de modo particular de Moçambique, seria importante aceitar e prever que, quer por processos de Suburbanização (aumento da população que vai viver nas faixas exteriores relativamente ao centro da cidade), Rurbanização (processo de urbanização de um meio rural em que se verifica a combinação de camadas socioculturais rurais e urbanas), Contra-Urbanização (efeito combinado da estagnação metropolitana e do crescimento não metropolitano) (Mick Savage, 2002: 77-97) ou mesmo pela execução de planos de desenvolvimento urbano de municípios, podiam surgir outros centros urbanos com um nível de urbanização equiparável ou superior a essas “capitais provinciais”. Para tanto, basta fazer uma análise comparativa do estado de desenvolvimento de Xai-Xai, que é capital provincial de Gaza, por oposição a Nacala, que, apesar de não ser capital provincial de Nampula, se apresenta mais desenvolvida que Xai-Xai. Podemos referir como exemplo o facto de Xai- Xai possuir uma superfície de 131 km² e uma população de 116.343 habitantes, (Censo

Populacional 2007) com uma divisão administrativo que compreende doze bairros sem nenhum Porto nem Aeroporto.

Por sua vez o Município de Nacala possui uma superfície de 400 km² com uma população de 198.783 habitantes (Censo Populacional 1997) e com uma divisão administrativa que compreende vinte e três bairros. Além de mais possui uma base aérea que esta a beneficiar de obras de reconversão para um Aeroporto Civil Internacional e um Porto de águas profundas com capacidade de atracar navios internacionais 24 horas por dia sendo um dos mais importantes da Costa Oriental de África, e que através de uma Linha Férrea garante a ligação com alguns países do *hinterland* nomeadamente: Malawi, Tanzânia, Zâmbia entre outros. ([http:// www.anamm.org.mz/](http://www.anamm.org.mz/))

Outro caso que pode merecer particular atenção é o de Belo Horizonte (uma pequena vila que surge de um processo de urbanização ocorrido em pleno distrito rural de Boane, na província de Maputo).

No que diz respeito ao 5º ponto (papel histórico desempenhado pelo centro populacional e perspectivas de desenvolvimento dos sectores secundário e terciário), julgamos que seria importante destrinçar ou mesmo esmiuçar cada variável “papel histórico desempenhado pelo centro populacional” e “perspectivas de desenvolvimento dos sectores secundário e terciário”. Isto permitir-nos-ia não só facilmente construir indicadores de cada variável, mas também aprofundar a análise dos mesmos no tempo e no espaço determinados.

Por oposição ao contexto urbano, encontraremos uma outra realidade sócio-geográfica, que, quanto as características morfológicas e sociais, constitui, até certo ponto, uma realidade diferenciada da do urbano. Esta realidade refere-se ao rural que constitui um outro contexto, que compreende os distritos não municipalizados, nomeadamente, Marracuene e Caia, que para o efeito do presente estudo servirão de pontos referenciais na análise comparativa da aplicação das políticas e programas em estudo.

Aqui, é importante sublinhar que a relação existente na dicotomia cidade/campo não é literalmente semelhante a dicotomia urbano/rural, pois, como enfatiza Luís Baptista “(...) temos cidades classificáveis como predominantemente rurais e campos marcadamente urbanos. Tal perspectiva serve, antes de mais, para afastar a clássica

confusão entre o campo e aquilo que é rural e a cidade e aquilo que é urbano” (Baptista, 2006:58).

Do latim “*rus, ruris*,” o rural refere-se a tudo o que tem a ver com o campo extravasando até a sua mera relação intrínseca com o agrícola, pois, a ele também se vinculam os artesãos, os comerciantes, os serviços e aqueles que, vivendo neste meio, trabalham nas cidades (Lacoste, 2005:346).

Esta acepção do conceito do rural, hoje, é muito mais fácil de perceber nos países em vias de desenvolvimento, com particular ênfase em África, pois, contrariamente à aquilo que ocorre nos países mais urbanizados como por exemplo em França onde “três em cada quatro pessoas vivem na cidade [e] se juntarmos aos aglomerados urbanos propriamente ditos as comunidades rurais que deles dependem, verificamos que, no total, mais de 96% da população encontra-se distribuída pelas «zonas de povoamento industrial e urbano»” (Grafmeyer, 1995: 9), nos países acima aludidos as diferenças ou mesmo os antagonismos são mais acentuados entre o rural e o urbano.

OBJECTIVO DO ESTUDO

Nesta conformidade e na sequência das discussões que temos vindo a desenvolver em torno deste tema, estabelecemos um conjunto de objectivos que, na essência, os sistematizamos em dois gerais:

- Estudar a aplicação das políticas nacionais específicas, nomeadamente a de Acção Social, a nível dos territórios acima referidos;
- Fazer análise comparativa sobre o impacto das políticas sociais dentro e fora de territórios municipalizados, isto é, Maputo e Beira enquanto municípios e Marracuene e Caia enquanto distritos rurais, face à inexistência de políticas municipais;

Para o efeito, definimos três objectivos específicos a saber:

- Identificar as políticas sociais aplicadas nos municípios visando o combate à pobreza e exclusão social;
- Avaliar, através de recolha de opiniões dos indivíduos constituintes dos grupos alvo, o grau de satisfação, isto é, quão os grupos alvo se sentem realizados pela efectivação das políticas, nos municípios em referência;
- Auscultar a opinião dos técnicos, políticos e outros intervenientes de âmbito nacional e municipal acerca da forma como estão a ser aplicadas as políticas nacionais específicas, nomeadamente a de Acção Social, a nível dos municípios.

OBJECTO DO ESTUDO

O presente estudo tem como objecto o impacto das políticas sociais em camadas populacionais vítimas de exclusão social (Mulheres Chefes de Agregados e Crianças órfãs e vulneráveis incluindo as vítimas de SIDA), dentro dos municípios.

Entre 1997 e 2003, o crescimento económico médio foi de cerca de 9%. Bem acima da média do continente e continua a crescer. No mesmo período, a proporção de moçambicanos a viver abaixo do limiar da pobreza, passou de 69% para 54%, ultrapassando as metas definidas na primeira estratégia do Governo para a Redução da Pobreza, conhecida como PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta).

No entanto, segundo o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 200-2004 cerca de metade da população adulta vive na pobreza, a pobreza infantil, é um problema difuso e profundamente enraizado, com 58% das crianças a viver abaixo do limiar da pobreza. Em Moçambique existem cerca de 1,6 milhões de pessoas a viver com o HIV e SIDA e cerca de 350 mil crianças perderam os pais devido a doenças relacionadas com o SIDA. Dois terços das crianças entre os 6-56 meses de idade têm uma deficiência de vitamina A (UNICEF: 2005, Moçambique Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano).

Muitas mulheres continuam vulneráveis, apenas 48% dos nascimentos contam com a presença de um técnico de saúde qualificado e 70% das mulheres grávidas estão em estado de gravidez crónica. As mulheres grávidas constituem 58% das moçambicanas que vivem com HIV/SIDA e apenas 67% das mulheres grávidas seropositivas estão a receber medicamentos antiretrovirais, para reduzir o risco de passar o vírus para os seus bebés. Cerca de 41% das crianças sofrem de malnutrição crónica (ibidem).

Embora não existam estatísticas organizadas que procurem fazer esta sistematização de dados a nível dos municípios, tendo em conta a severidade da situação da mulher e da criança aqui reportada, parece-nos aceitável presumir que o quadro destes grupos alvo ao nível das cidades de Maputo e Beira, seja igualmente deveras preocupante.

É por isso que, para permitir uma análise mais aprofundada, a pesquisa incidirá essencialmente sobre a política de acção social, já que é a esta que os grupos alvos da mulher e da criança se encontram directamente vinculados.

No entanto, julgamos ser importante sublinhar desde já que em virtude da transversalidade das questões inerentes à mulher, à criança e o HIV e SIDA, ver-nos-emos ao longo do trabalho, compelidos a abordar, ainda que ligeiramente, outras políticas que pela abordagem que fizermos se revelarem pertinentes a serem aludidas, por exemplo a Política de Género, para o enquadramento jurídico-legal das acções inerentes a área da Mulher, o Plano de Acção para Crianças Órfãs e Vulneráveis, (PACOV), para os momentos em que abordarmos a problemática do impacto do HIV e SIDA no seio dos grupos alvo da mulher e da criança, entre outras de modo a aferirmos o nível de desigualdades sociais no acesso aos cuidados de saúde.

Os Grupos Alvo e o Quadro Legal

Da Criança:

É nos anos 80-90 do século XX que um novo paradigma sociológico sobre a infância, como refere Prout, citado por Almeida (2009), se começa a perfilar. Em Moçambique, a criança constituiu sempre o topo das prioridades, tanto no exercício da governação, como no seio das organizações da sociedade civil. É assim que se compreende a existência de uma organização específica, que, tendo surgido no período mono partidário (25 de Outubro de 1985), tem, de alguma forma, um cunho e apoio directo governamental, embora pelas circunstâncias sócio-políticas do presente, ela se insira no quadro das organizações da sociedade civil. Conhecida inicialmente por Continuadores da Revolução, ela é hoje denominada Organização dos Continuadores de Moçambique.

Resultante de iniciativas da sociedade civil, existem igualmente várias organizações, entre as quais podemos destacar a Rede da Criança.

No que concerne ao quadro jurídico-legal de protecção da criança, podemos distinguir aqui dois âmbitos de abordagem: o internacional e o nacional.

Relativamente ao âmbito internacional, importa referir que Moçambique aderiu: (i) ao Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança relativo à venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil (Resolução nº43/2002, de 28 de Maio) e (ii) ao Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados (Resolução nº 42/2002 de 28 de Maio).

Por outro lado, este país ratificou:

- A Convenção sobre os Direitos da Criança (Resolução nº 19/90 de 23 de Outubro do Conselho de Ministros);
- O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, relativo à Prevenção,

Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças (Resolução nº87/2002, de 11 de Dezembro);

- O Protocolo Adicional das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea;
- A Adesão da República de Moçambique à Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança;
- A Convenção nº 138, sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego;
- A Convenção nº 182, sobre a Proibição e Eliminação das Piores Formas do Trabalho Infantil, (Issá, 2009).

Com a ratificação destes instrumentos internacionais, Moçambique não só criou condições para granjear simpatia no quadro internacional e no seio das organizações defensoras e promotoras dos direitos da criança, como também, foi criando, por parte de entidades públicas, privadas e pessoas singulares, motivação e um clima de confiança, para desenvolver iniciativas que visam proteger a criança, promover os seus direitos e aperfeiçoar o quadro jurídico interno.

No que concerne ao ordenamento jurídico nacional, é de referir que a questão da criança e dos seus direitos, encontra o seu primeiro enquadramento jurídico legal na Constituição da República de Moçambique (CRM) através dos artigos: 47, inerente aos Direitos da Criança (Constituição da República de Moçambique, 2008:22), 120 relativo à Maternidade e Paternidade e, o 121, sobre a Infância (Constituição da República de Moçambique, 2008:45).

Como refere Almeida (2009), «as sociedades são tendencialmente mais prósperas, mas o número de problemas relativos a crianças, nomeadamente em matéria de pobreza e exclusão social, não pára de aumentar». Na verdade, enquanto se vislumbrava alguma prosperidade mercê de um considerável crescimento económico (com uma taxa média de crescimento anual de 9%), cada vez mais se avolumavam os problemas relativamente à criança em Moçambique. Ora, pelo aumento de crianças órfãs e vulneráveis, ora, pelo recrudescimento, nos princípios do século XXI, do fenómeno de tráfico de crianças.

Para fazer face a estes e outros problemas, Moçambique aprovou um conjunto de leis, entre as quais podemos destacar a Lei de Bases de Protecção da Criança (Lei nº7/2008, de 9 de Julho), a Lei da Organização Jurisdicional de Menores (Lei nº8/2008, de 15 de Julho) e a Lei sobre o Tráfico de Pessoas (Lei nº 6/2008, de 9 de Julho) (Issá, 2009:7, 67 e 139).

Se por um lado esta legislação constituiu um passo de suma importância para a protecção dos direitos da criança e combate ao tráfico desta, por outro ela significou um reforço digno de destaque para as Políticas Sociais da área da Criança, mormente se tivermos em conta a situação de aumento de crianças com problemas de protecção social, como as órfãs e vulneráveis.

Inspirados em dois conceitos separados (criança órfã e criança vulnerável), constantes no Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis (PACOVs), procuramos aglutinar os dois conceitos acima referidos, construindo um único. Assim, entendemos por Crianças Órfãs e Vulneráveis aquelas que, tendo idade inferior a 18 anos, tenham perdido um ou ambos os pais e que simultaneamente estejam numa ou mais das seguintes circunstâncias:

- Infectadas ou afectadas pelo HIV;
- Vivendo em agregados familiares chefiados por crianças, jovens, mulheres ou idosos [em estado de indigência];
- Vivendo em agregados familiares em que um dos adultos seja doente crónico e/ou indigente (s);
- Crianças da e na rua;
- Em conflito com a lei;
- Portador de deficiência em situação de indigência;
- Vítimas de violência;
- Vítimas das piores formas de trabalho;
- Refugiadas e deslocadas (PACOVs, 2006:16).

Da Mulher

À semelhança do que fizemos com o grupo alvo referente a crianças, iniciaremos a abordagem sobre o grupo alvo respeitante a mulheres, chefes de agregado, apresentando o quadro de instrumentos, desta vez internacionais, regionais e finalmente de âmbito nacional.

Assim, no âmbito internacional, Moçambique ratificou 4 instrumentos jurídicos legais, nomeadamente:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos – Adoptada pelas Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1984;
- Convenção Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) - Adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de Dezembro de 1979;
- Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres – Adoptados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 15 de Outubro de 1999;
- Recomendação Geral nº25, sobre o artigo 4º, nº1, da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, Sobre Medidas Especiais Temporárias – Adoptada pela 56ª Sessão do Comité para a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher, 2000.

No âmbito regional, Moçambique ratificou 7 instrumentos jurídicos legais, designadamente:

- Resolução nº9/98, de 25 de Agosto que ratifica a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos;
- Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – Carta de Banjul – Adoptada pela 18ª Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Africanos, membros da OUA, a 26 de Junho de 1981, em Nairobi-Quénia;
- Declaração dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) sobre Género e

Desenvolvimento – Adoptada em 1997, pelos Chefes de Estado e de Governo da SADC;

- Aditamento à Declaração Sobre Género e Desenvolvimento, pelos Chefes de Estado ou Governo da SADC, sobre a Prevenção e Erradicação da Violência Contra a Mulher e a Criança – Adoptado em 1998, pelos Chefes de Estado e de Governo da SADC;
- Resolução 1325 (2000) – Adoptada pelo Conselho de Segurança na sua 4213 reunião, em 31 de Outubro de 2000;
- Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Relativo aos Direitos da Mulher, Conferência da União Africana – Adoptado pela Segunda Sessão Ordinária da Conferência da União Africana, Maputo, 11 de Julho de 2003;
- Declaração Solene Sobre a Igualdade do Género em África – 3ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e Governo, 6-8 de Julho de 2004, Addis-Abeba, Etiópia

A ratificação destes instrumentos constituiu uma alavanca propulsora tanto dos movimentos feministas como de associações da sociedade civil que passaram a desenvolver acções de advocacia e *lobby*, de forma mais afincada.

No âmbito nacional, importa referir que já desde os tempos da luta de libertação nacional (1964-1974), a mulher teve sempre um lugar de destaque, participando lado a lado com o homem, em várias acções, quer combativas, quer de índole social e cultural.

No ordenamento jurídico interno, a mulher tem o seu enquadramento no artigo 122 da Constituição da República, através da qual, “o Estado promove, apoia e valoriza o desenvolvimento da mulher e incentiva o seu papel crescente na sociedade, em todas as esferas da actividade política, económica, social e cultura do país”, e reconhece e valoriza a sua participação em várias frentes, incluindo na luta pela defesa da soberania e consolidação da democracia (Constituição da República de Moçambique, 2008:46).

Com vista à operacionalização da Declaração de Beijing, o Conselho de Ministros de Moçambique aprovou em 5 de Agosto de 1997 o Plano de Acção Pós-Beijing, cujo objectivo principal é de “contribuir para a materialização das prioridades e

políticas do Governo, no concernente à igualdade de oportunidades e acesso a direitos da mulher” (Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta, 2000-2004: 27).

Para além da lei da família, a 10/2004, de 25 de Agosto, aprovada em 2004, Moçambique aprovou em 2009, a lei 29/2009 de 29 de Setembro, intitulada lei da Violência Doméstica Contra a Mulher, a qual tipifica os crimes desta natureza, como um crime público, prevendo sanções específicas.

Mulheres Chefes de Agregado

Segundo o Censo Populacional 2007, em Moçambique, mais de metade da população é composta por mulheres. Considerando que a taxa de pobreza se situa neste momento em 54% (Inquérito de Agregado Familiar 2003) é de esperar que grande parte destas vivam em situação de pobreza. Nesta conformidade, no interesse de limitar mais o objecto do estudo na parte respeitante ao grupo alvo inerente às mulheres, escolhemos as mulheres chefes de agregados como um dos focos do nosso estudo.

O UNIVERSO DO ESTUDO

Grosso modo, a praxis mostra que as camadas populacionais desfavorecidas são constituídas por indivíduos cujas condições de vida são precárias, ou seja, inferiores aos padrões tecnicamente aceites. Porém, por razões fisionómicas, socioculturais e/ou culturais, as camadas populacionais desfavorecidas, encontram a sua maior expressão nos subgrupos compostos por crianças, idosos, pessoas portadoras de deficiência, doentes crónicos e mulheres em estado de vulnerabilidade.

Todavia, no interesse de atribuir ao estudo, uma maior operacionalidade e maior aprofundamento das questões subjacentes ao objecto do estudo, julgamos ser útil e frutuoso constituir o nosso universo do estudo com base em dois subgrupos, a saber: o das mulheres - aqui dedicar-nos-emos em particular à problemática das Mulheres Chefes do Agregados; e o das crianças – no qual estudaremos com maior atenção, as crianças desamparadas (órfãs e vulneráveis).

Mas porquê a escolha destes grupos no meio de tantos outros?

A escolha destes grupos tem a ver com a sua condição de vulnerabilidade e a premente necessidade de promover, cada vez mais, a sua inserção na sociedade no quadro da irradicação da pobreza e exclusão social.

“Estudos realizados por Eggebeen e Lichter, Rodgers e Lerman demonstram a estreita relação entre as mudanças na estrutura familiar e o aumento da pobreza, para as mulheres e seus filhos. Lerman estima que a tendência de “evasão” do casamento, que resulta em lares habitados por apenas um dos pais, é responsável por quase 50% da desigualdade nos rendimentos dos filhos e pelo aumento global das taxas de pobreza infantil, entre 1971 e 1989” (Castells, 2003:167).

Por outro lado, sabe-se que a desestruturação da família tem em muitas partes do mundo afectado de modo particular as mulheres e as crianças.

Manuel Castells é um dos autores que tem produzido reflexões interessantes em torno destas temáticas de desestruturação social e da pobreza; mormente no seu livro “Fim do Milénio”, no qual aborda, entre outros temas, o colapso da União Soviética; a economia do crime global; a globalização e o Estado; globalização, identidade e o Estado em rede, o capitalismo informacional e pobreza e exclusão social.

Segundo Castells, a crise das economias de subsistência corroborada com o empobrecimento de largos segmentos da população, têm levado as famílias e seus filhos a procurarem todo o tipo de estratégias de sobrevivência. É assim que, por não terem possibilidades para sustentar as crianças, bem como matriculá-las na escola, sentem a necessidade de possuir maior número de filhos para ajudar em casa, na busca de recursos para a subsistência. Daí que, forçadas pelas necessidades, as famílias vêm como solução última a transformação de seus filhos em crianças de rua (2003:190).

Se quisermos tomar como exemplo de referência esta abordagem de Castells, quanto à desestruturação social da família, podemos dizer que para o caso do nosso estudo, concretamente em Moçambique, consideramos, como referimos acima, como universo particular as mulheres chefes de agregado e as crianças de rua. Esta escolha assenta num conjunto de razões no qual distinguimos 3, que são comuns e intrínsecos aos dois subgrupos.

1. Destacamos o facto de em Moçambique tanto as crianças desamparadas como as mulheres chefes de agregados, constituírem fenómenos cuja génese e seu recrudescimento assenta na guerra, pela morte ou desaparecimento dos pais ou de um deles - quanto às crianças e, pela morte ou desaparecimento do cônjuge, por parte das mulheres.
2. Encontramos o êxodo rural. Seja embora, causa e efeito (a guerra), e os movimentos migratórios campo – cidade, exacerbados, constituíram igualmente factor de destaque que, combinados com a incapacidade de resposta das cidades e a acentuada debilidade económica das famílias, corroboraram significativamente para o recrudescimento dos fenómenos das crianças desamparadas e de mulheres chefes de agregado.
3. Tanto um como o outro grupo alvo, muitas vezes se acusam mutuamente como sendo a causa que o compeliu a fazer parte do grupo alvo a que pertence. Ou seja, as crianças de e na rua dizem muitas vezes que os pais ou mães é que as mandam para a rua em busca do sustento. Por sua vez, as mães, muitas vezes, justificam as suas indigências pelo facto de possuírem crianças sob a sua responsabilidade e sem maridos ou sem o apoio destes.

Durante os trabalhos de campo, encontramos de facto alguns casos que podem servir de testemunho do que acima aludimos, sobre a “acusação” mútua. À guisa de ilustração, apresentamos em seguida dois trechos dos nossos entrevistados números 82 e 87, inerentes aos casos de uma criança e uma mulher chefe de agregado, respectivamente:

“ Sou...., residente na cidade da Beira, de 14 anos, solteiro, crente e tenho ensino primário do segundo grau. Entrei neste grupo porque sou órfão de pai e minha mãe não tem condições...”

“Sou...., residente em Maputo, de 49 anos de idade, mãe e solteira; sou católica praticante e tenho ensino secundário geral. Entrei para o grupo das mulheres chefes de agregado porque perdi marido cedo e fiquei com filhos para sustentar...”

Em face do acima exposto, interessa estudar este fenómeno com uma profundidade tal que nos permita comprovar se de facto existirá ou não a correlação entre os dois factos, bem assim a significância da influência recíproca no alastramento de cada subgrupo alvo.

Antes de terminar, é importante destacar que nos últimos anos, face ao alastramento da pandemia do HIV/SIDA, se tem constatado um aumento de crianças órfãs e mães viúvas, de pais e maridos vítimas de HIV/SIDA. Este facto acresce a razão da escolha destes dois subgrupos.

A observação do fenómeno, tendo em conta a dicotomia urbano-rural, permitir-nos-á compreender entre outros aspectos o empenho das estruturas administrativas das duas realidades sócio-geográficas, a influência da criação de autarquias, bem assim de outras dinâmicas subjacentes a cada um dos contextos.

METODOLOGIA

Para efectivação do presente estudo recorreremos a um conjunto de métodos e técnicas que se resumem no seguinte:

Pesquisa documental:

- Leitura de bibliografia sobre as autarquias, manifestos eleitorais, programas e respectivos planos anuais; relatórios de actividade e de avaliação, códigos de postura, entre outros documentos relevantes;

Consulta a diversos instrumentos jurídico - legais entre os quais se destacam:

- Legislação sobre as autarquias;
- Resoluções aprovadas pelos Municípios em estudo, aferindo o grau do seu cumprimento; mormente no que toca aos planos e relatórios inerentes a execução das políticas sociais em estudo.

Construção de hipóteses:

HIPÓTESES			
Hipótese Principal			
Quanto mais próxima da realidade local for a política social, maior é a probabilidade da sua eficácia em programas de combate à exclusão social			
VARIÁVEIS E INDICADORES			
Variável explicativa		Variável dependente	
Maior proximidade das PS ao nível local		Probabilidade da eficácia de programas	
Indicador		Indicador	
Âmbito da política: nacional/local		Nº, qualidade e grau de flexibilização de realizações a favor dos grupos alvo	
Hipóteses auxiliares			
A ausência de políticas sociais municipais contribuiu negativamente para um rápido e significativo impacto de programas de combate à exclusão social			
Quanto maior for o nível de instrução maior é a probabilidade de os municípios se aplicarem efectivamente, na melhoria de condições dos grupos alvo acima referidos.			
Quanto maior for o nível de participação em movimentos associativos dos elementos das camadas populacionais desfavorecidas, maior é a probabilidade de os municípios se aplicarem efectivamente, na melhoria de condições dos grupos alvo acima referidos.			
A ausência de políticas sociais municipais	Nº e sectores de políticas sociais existentes	Rápido e significativo impacto de programas de combate à exclusão social	Nº, qualidade e grau de flexibilidade de realizações a favor dos grupos alvo
Maior nível de	Grau de instrução e	Probabilidade de	Nº e tipo de acções

instrução e participação em movimentos associativos	ou formação dos dirigentes das associações inquiridas; Frequência de participação em realizações municipais pertinentes	aplicação efectiva dos municípios na melhoria de condições dos grupos alvo	realizadas para a satisfação das necessidades
---	---	--	---

Trabalho de campo:

Aqui aplicamos:

- Entrevistas abertas, dirigidas a profissionais e dirigentes das instituições visadas: entidades do nível central, do município e associações ou Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS' s) (Ruivo, 2002: 21);
- E observação directa, constituiu o outro recurso a considerar, para: (i) aquilatar com alguma profundidade informações inerentes a aspectos sócio - históricos e sócio - familiares do grupo alvo; (ii) avaliar o estágio de desenvolvimento socioeconómico, psicossocial e cultural dos indivíduos que compõe as camadas em estudo. Sempre que se revelou útil, outros métodos e técnicas foram considerados recursos válidos.

Para a operacionalização da recolha das histórias de vida e outro tipo de informações, inerentes aos indivíduos que compõe os grupos alvo, foram feitas, em cada município, entrevistas a dois tipos de criança, designadamente: residentes em instituições infanto-juvenis e, residentes em famílias substitutas, de modo a aferir as condições socioeconómicas do ambiente em que estas vivem, o grau de efectividade das políticas sobre as crianças dos 2 ambientes sócio- familiares e o desenvolvimento psicossocial e cultural das mesmas.

Neste contexto, o nosso modelo de análise assentou sobre um vector em que encontramos três patamares e dois eixos, a saber:

- 1º patamar: governo central - aqui, procuramos desvendar o que preconizam as políticas que seleccionamos para este efeito e quais as acções consequentes desencadeadas a nível central, ou por instituições que o representam, ou ainda que com ele estabelecem parcerias.
- 2º patamar: o município - aqui quisemos saber como se aplicavam as políticas nacionais em estudo, quais eram os seus impactos ao nível dos municípios e quais as outras estratégias de âmbito municipal existentes e as acções daí decorrentes.
- 3º patamar: sociedade civil - refira-se que, para este efeito, incluímos aqui as Instituições Particulares de Solidariedade Social, o empresariado e família dos indivíduos que compõem os grupos alvos em causa e outras iniciativas isoladas e ou esporádicas de quaisquer cidadãos, anónimos ou não, mas que tenham tomado uma iniciativa significativa e de considerável impacto.

Neste patamar, pretendemos, finalmente, destrinçar a actuação e o impacto de cada uma das estratégias (nacionais e municipais) e, por outro lado, verificar quais as motivações que estiveram por de trás de qualquer atitude de instituições e indivíduos que acima mencionamos e, as consequentes acções. De referir que foi sempre nossa preocupação aferir entre o preconizado pela legislação e as práticas correntes, ao nível dos grupos alvo, ou seja por analogia daquilo que usualmente designam por "*Law- in- the- books*" e a "*law- in- the- action*".

Apresentados que foram os três patamares, importa enfatizar que a análise foi feita em dois eixos, donde fizemos, no primeiro, uma discussão meramente heurística das políticas e estratégias existentes (Capítulos 5 e 6) e, no segundo, procuramos fazer a caracterização do cenário actual da exclusão social, aferir o impacto, a eficácia e a efectividade dessas políticas e estratégias nos territórios municipalizados em estudo, como o referimos acima, e o grau de envolvimento de cada um dos intervenientes a que aludimos atrás, quando nos ativemos na questão dos patamares em que assenta o nosso modelo de análise (Capítulos 7 e 8).

Etapas da pesquisa:

No decurso deste estudo seguimos e distinguimos três etapas principais:

- Etapa exploratória - aqui, se fez o levantamento e discussão de todas as políticas, estratégias e outros instrumentos jurídico-legais, envolvendo técnicos ligados aos ministérios e pelouros municipais ligados às políticas supra citadas e respectivos serviços.
- Na segunda etapa do trabalho de campo procurou-se desenvolver a observação dos fenómenos no campo e confrontar, entre outras acções, as sínteses das discussões da etapa anterior com os mesmos técnicos envolvidos na primeira etapa, mais os trabalhadores sociais das associações e ou Instituições Particulares de Solidariedade Social, incluindo religiosos e outros líderes comunitários.
- Finalmente, nesta 3ª etapa, a de análise de dados, fez-se a discussão derradeira das constatações dos trabalhos de campo e a redacção final do relatório de pesquisa.

O presente trabalho comporta quatro partes: do enquadramento da investigação; da evolução da acção social em Moçambique e na região; das políticas e programas vigentes na área da Acção social; da exclusão social e as políticas territorializadas, reflectidas em oito capítulos, incluindo conclusões e recomendações.

Com efeito, nos dois capítulos que se seguem procuramos desenvolver o enquadramento jurídico -administrativo e teórico- conceptual da pesquisa.

CAPÍTULO 1 – ABORDAGEM JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

1.1- Estruturas Político-administrativas de Moçambique

A República de Moçambique situa-se no sul da costa oriental do continente africano, entre os paralelos 10° 27' e 26° 52' Sul e entre os meridianos de 30° 12' e 40° 51' Este. Separada pelo Canal de Moçambique, possui defronte a Ilha de Madagáscar.

A República de Moçambique tem uma superfície de 799 380 km², aos quais se devem adicionar os cerca de 120 000 km² da plataforma continental.

Da superfície continental, 779 500 km² correspondem à parcela terrestre, 13 000 km² às águas interiores e 6 880 km², à parte do Lago Niassa, que pertence a Moçambique.

Preenchendo uma linha de fronteira que totaliza 4 212 km, Moçambique faz fronteira com seis países, assim dispostos:

- A Norte - República da Tanzânia, preenchendo uma área de 670 km, dos quais 620 km através do rio Rovuma;
- A Oeste – aqui, constituem países limítrofes três Estados: República do Malawi, com 1400 km de extensão, repartidos por 888 km terrestres, 190 km fluviais e 322 km lacustres;
- República da Zâmbia, com 446 km, dos quais 76 km através do rio Rovuma;
- República do Zimbabwe, com 839 km terrestres e 295 km fluviais;
- A sudoeste e sul temos a República da África do Sul, com 496 km, dos quais 472 terrestres e 24 fluviais; e o Reino da Suazilândia, numa extensão de 106 km;

De referir que a Este, Moçambique é totalmente preenchido pelo Oceano Índico, numa extensão de 2515 km (Assembleia da República - Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Poder Local, 1996:6).

Considerando que a organização da estrutura político-administrativa de Moçambique no tempo colonial obedecia à ordem que Portugal estabelecera, grosso

modo para as suas então províncias ultramarinas, julgamos que para o efeito do presente trabalho interessa dedicarmos particular atenção, a partir do momento em que Moçambique começa a ter na sua organização peculiaridades que o diferem no concerto das novas nações, que resultam do processo da descolonização.

Assim, depois da organização político-administrativa instituída por Portugal imediatamente a seguir ao 25 de Abril, por Decreto 59/74, de 27 de Julho, que dividia Moçambique em Conselhos em vez das 40 circunscrições anteriormente existentes (Boletim Oficial de Moçambique, I Série – Nº 87, 1974:966-967), através do Decreto 6/75, de 18 de Janeiro, o Governo de Transição de Moçambique (estrutura que foi instituída para governar o país no período entre 7 de Setembro de 1974 à 25 de Junho de 1975), alterou a nomenclatura da divisão administrativa então vigente. Neste contexto, em obediência a este decreto, substituíram-se sucessivamente: distritos por províncias, conselhos por distritos, postos por localidades, tendo igualmente preconizado a subdivisão das grandes cidades em bairros (Principal Legislação Promulgada pelo Governo de Transição, 1975:70).

Resultante desta reorganização, Moçambique passou a ser constituído por 10 províncias, nomeadamente, do norte ao sul: Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala, Inhambane, Gaza e Maputo.

A Resolução 5/80, de 26 de Junho (Boletim da República, I Série, Número 25, 2º Suplemento), da então Assembleia Popular, determina que a cidade de Maputo, devido à sua importância política, económica, social e cultural, passe a ter estatuto de Província, subordinando-se directamente aos órgãos centrais do Estado.

Porque o observatório privilegiado do nosso estudo reside em duas autarquias, julgamos ser de peculiar importância apresentarmos já o essencial sobre o que são as autarquias no quadro jurídico-legal e administrativo Moçambicano; e quais as atribuições e os órgãos que as compõem.

1.2- Enquadramento Jurídico-legal das Autarquias

Depois da extinção dos municípios do período colonial, substituídos no período imediatamente a seguir à proclamação da independência de Moçambique, pelos chamados Concelhos Executivos, foram, em 1997, criadas 33 autarquias ao abrigo da lei número 2/97 de 18 de Fevereiro que aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais.

Segundo a lei 2/97, de 18 de Fevereiro, no seu artigo 1.2 que passamos a citar, as autarquias são “pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”. Neste sentido, as autarquias possuem um conjunto de atribuições que, em conformidade com o artigo 6 da mesma lei, “respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas”. Estas atribuições são sintetizadas em seguida nos seguintes termos:

- a) Desenvolvimento económico e social local;
- b) Meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida;
- c) Abastecimento público;
- d) Saúde;
- e) Educação;
- f) Cultura; tempos livres e desporto;
- g) Polícia da autarquia;
- h) Urbanização, construção e habitação.

Estas autarquias são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos seguintes moldes:

1 – Administrativa:

- Praticar actos definitivos e executórios na área da sua circunscrição territorial;

- Criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

2 – Financeira:

- Elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividades e orçamento;
- Elaborar e aprovar as contas de gerência;
- Dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que, por lei, forem destinadas às autarquias;
- Gerir o património autárquico;
- Recorrer a empréstimo nos termos da legislação em vigor;

3 – Patrimonial

Aqui, por razões óbvias, a lei não discrimina embora quanto a nós fosse talvez importante definir a natureza do património. Contudo, em consonância com a lei de que temos vindo a fazer referência, a autonomia patrimonial “consiste em ter património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais”.

Órgãos do Município

Constituem o município os seguintes órgãos: a Assembleia Municipal, o Presidente do Concelho Municipal e o Concelho Municipal.

Terminada que foi a apresentação do território, estruturas de organização político-administrativa e o quadro legal das autarquias passaremos agora à caracterização geográfica e socioeconómica dos municípios em que o estudo decorreu.

O MUNICÍPIO DE MAPUTO

O Território Autárquico

Escala municipal

Localizado a norte do estuário do rio Maputo, o Município de Maputo, actual Capital de Moçambique, situa-se no extremo sul do país. Cidade com estatuto de Província, a sua delimitação geográfica compreende uma área de 466 km² a norte e sul da baía de Maputo, para onde desaguam em estuário os rios Tembe, Matola, Umbeluzi e Infulene.

Na essência, a sua paisagem natural é constituída por acácias e jaracandás de flores lilás.

No quadro do desenvolvimento regional, a estrutura das comunicações rodoviárias, ferroviárias e marítimas reforçadas pelo porto de Maputo, confirmam a sua importância e função como centro do sistema de transportes regional e internacional (Matusse et al., 2003:12).

A divisão administrativa

Nos meados do primeiro mandato de autarcização, isto é, no ano 2000, o Município de Maputo procedeu à revisão da sua divisão administrativa através da Resolução nº 19/2000, de 15 de Junho, da Assembleia Municipal de Maputo.

Nesta conformidade, o Município de Maputo passou a ser constituído por 7 distritos municipais, contendo 61 bairros assim distribuídos:

- Distrito Municipal 1 – 11 bairros;
- Distrito Municipal 2 – 11 bairros;
- Distrito Municipal 3 – 8 bairros;
- Distrito Municipal 4 – 11 bairros;
- Distrito Municipal 5 – 12 bairros;
- Distrito Municipal da Catembe – 5 bairros;
- Distrito Municipal de Inhaca – 3 bairros.

De referir que os distritos municipais de Catembe e de Inhaca se situam do outro lado da baía, sendo Inhaca uma ilha.

A evolução da população urbana

Historicamente o território do município pertenceu ao grupo *Ronga*. Entretanto, devido à expansão urbana e industrial transformou-se numa cidade cosmopolita. Ao nível da organização administrativa, a cidade possui um padrão e tecido rico e diversificado, constituído por uma população de 739 077 habitantes em 1980, segundo o Censo de 1980, abrangendo áreas semi-urbanas e peri-urbanas, a sua população, em conformidade com as projecções do Censo de 1997 previa atingir em 2006 a cifra de 1 106 843 habitantes e, um ano depois, atingiu a cifra de 1 094 315 habitantes, segundo o censo de 2007. Para melhor compreendermos a evolução da população deste município, retenhamo-nos na tabela que se segue.

Tabela nº.1 – Evolução da população do Município de Maputo

Ano	Homens	Mulheres	Total
1980	382 933	356 144	739 077
1997	484 200	503 743	987 943
2000	498 165	520 773	1 018 938
2003	516 538	542 295	1 058 833
2006	538 911	567 932	1 106 843
2007	532 429	561 886	1 094 315

Fonte: INE (Censos de 97 e de 2007)

Do total da população acima indicado, 561 886 corresponde a população feminina, 395 073 corresponde a população infantil dos 0-14anos. Refira-se que esta população é 100% urbana.

Para permitir uma melhor percepção do grau de concentração da população urbana da cidade de Maputo, afigura-se importante recordar aqui que o distrito de

Marracuene, que limita com Maputo a norte, com uma superfície de 666 Km², possui uma população de 46 mil habitantes, sendo 24 mil na vila sede.

No que concerne a Indicadores Económicos, é importante referir que a população económica activa é de 637 758, portanto, mais de 50% da população.

Quanto a Indicadores Demográficos, o censo 2007 refere que a taxa de mortalidade é de 27.6% e a de mortalidade infantil é de 72.3%.

Relativamente a Indicadores Sociais, sabe-se que a taxa de dependência corresponde a 62.4%, sendo o nível de esperança de vida é de 55 anos, com uma taxa de crescimento de 1.2%.

No que concerne a taxa de cobertura das crianças atendidas em unidades sanitárias de 0-4 anos refira-se que esta se situa em 32,2 enquanto a de baixo peso a nascença ronda os 10.5 pontos percentuais.

Os aspectos sociais

Saúde

Até 2009, a rede sanitária do Município de Maputo era constituída pelas seguintes infra-estruturas: 1 Hospital Central, 1 Hospital Psiquiátrico, 4 Hospitais Gerais, 29 Centros de Saúde, correspondendo a 2.673 camas, isto, da rede pública. Quanto à rede dos serviços privados, existiam 109 unidades sanitárias.

De referir que, no tocante à rede pública, seriam necessários 45 centros de saúde e 7 Hospitais Gerais, contra o supracitado. Quanto aos médicos existiam 157 contra 200, que seriam necessários.

Daqui podemos deduzir que, até essa altura, estavam em falta 16 Centros de Saúde, 3 Hospitais Gerais e 43 médicos, para uma população urbana de cerca de 1 100 000 habitantes, conforme o censo de 2007 (Relatório Anual de Actividades do Ministério da Saúde de Moçambique, 2008).

Educação

Até 2009 a rede escolar pública compreendia 103 escolas primárias do 1º grau (1ª à 5ª classes), 78 escolas primárias do 2º grau (6ª à 7ª Classes), 4 escolas técnico-

profissionais de nível básico (equivalente ao intervalo de 8^a à 10 classes), 2 escolas técnico-profissionais de nível médio (equivalente a 11^a e 12^a classes), 26 escolas secundárias e 11 escolas pré-universitárias.

Por seu turno, a rede escolar privada compreendia 43 escolas primárias do 1^o grau, 38 escolas primárias do 2^o grau, 2 escolas técnico-profissionais de nível básico, 9 escolas técnico-profissionais de nível médio, 37 escolas secundárias e 29 escolas pré-universitárias.

No que diz respeito aos professores do ensino público, é de referir que eles estão distribuídos da seguinte forma: 2376 no ensino primário do 1^o grau, 1337 no ensino primário do 2^o grau, 174 no ensino técnico profissional de nível básico, 117 no ensino técnico profissional de nível médio, 1057 no ensino secundário e 712 no ensino pré-universitário.

No que toca ao ensino privado, os professores estão distribuídos da seguinte maneira: 404 no ensino primário do 1^o grau, 298 no ensino primário do 2^o grau, 27 no ensino técnico profissional de nível básico, 219 no ensino técnico profissional de nível médio, 627 no ensino secundário e 496 no ensino pré-universitário.

Quanto ao número ideal de professores, o ensino público precisaria de 2376 para o ensino primário do 1^o grau, 1337 para o ensino primário do 2^o grau, 174 para o ensino técnico profissional de nível básico, 117 para o ensino técnico profissional de nível médio, 1232 para o ensino secundário e 712 para o nível pré-universitário.

Por sua vez, o ensino privado precisaria de 404 para o ensino primário do 1^o grau, 298 para o ensino primário do 2^o grau, 27 para o ensino técnico profissional de nível básico, 219 para o ensino técnico profissional de nível médio, 538 para o ensino secundário e 496 para o nível pré-universitário.

Ainda no mesmo período, a Cidade de Maputo contava com 1 casa de cultura, 12 casas de cinema, 10 discotecas, 2 feiras, 41 salões de espectáculo, 6 museus, 42 bibliotecas e 5 empresas discográficas (Direcção de Educação e Cultura da Cidade de Maputo).

Ação Social

Por sua vez, os serviços de Ação Social, disponibilizados para a área da infância compreendiam o seguinte: 44 centros infantis e 2 infantários.

Aspectos económicos

Indústria e Comércio

Até 2009, não existia nenhum hipermercado e havia 51 supermercados, 200 mercearias, 3817 escritórios de prestação de serviços, 19 charcutarias, 120 cantinas, 149 casas de fresco, 66 talhos, 181 boutiques, 7 lavandarias, 38 sapatarias, 24 barbearias, 307 tabacarias, 389 salões de cabeleireiro e institutos de beleza, entre outros.

No mesmo período existiam 897 empresas do ramo industrial licenciadas, nomeadamente 737 de micro dimensão e 160 de pequena dimensão, as quais geraram um total de 7695 postos de trabalho (Direcção de Indústria e Comércio da Cidade de Maputo).

Turismo

Até 2009, em unidades turísticas, o Município de Maputo possuía 4159 camas, distribuídas por 30 hotéis, 9 residenciais, 21 pensões, entre outras. No que diz respeito a restauração, o Município em referência tinha 992 restaurantes, absorvendo cerca de 30400 trabalhadores (Direcção de Turismo da Cidade de Maputo).

O MUNICÍPIO DA BEIRA

Território Autárquico

Escala municipal

A Cidade da Beira, Capital da Província de Sofala, é o segundo maior centro urbano do país a seguir à Cidade de Maputo, tendo como limites geográficos o Distrito do Dondo a norte; o Oceano Índico a sul e este e o rio Púnguè a oeste.

Ao nível do desenvolvimento regional, é o centro urbano mais importante da região centro do país, não apenas devido ao desenvolvimento das suas infra estruturas

ferro-portuárias mas também, ao facto de ser a terminal do Corredor da Beira que congrega a rede de transportes ferro-portuários, a Estrada Nacional nº6 (EN6) e o *pipeline*. O Porto tem desempenhado um papel importante na transacção de mercadorias nacionais e internacionais.

No entanto, o seu desenvolvimento é limitado pelas difíceis condições físicas do solo. A cidade foi construída em terreno plano, abaixo do nível das águas do mar, junto à foz do rio Púnguè e se estende por uma faixa ao longo da EN6 até ao aeroporto. A estrutura do solo é caracterizada por planícies lodosas de mangais na zona de Nhangau, Praia Nova e Chiveve; dunas e áreas verdes ao longo do rio *Chiveve*; caniços na praia nova e Ponta-Gêa, não obstante as recentes tendências de urbanização de parte da zona da Praia Nova; dunas com vegetação de casuarinas e plantas rasteiras, planícies com moromuchés ao longo da Estrada Nacional número 6; e bosques nas zonas altas. As planícies do litoral são caracterizadas por depósitos de areia e argila impróprios para a construção da habitação. As terras baixas situadas fora desta zona são formadas por solos aluvionais, argilosos utilizados na construção de habitações convencionais.

O clima é do tipo tropical húmido chuvoso de savana, caracterizado por temperaturas elevadas e húmidas durante o Verão, com ventos dominantes da frente Leste e Sudoeste, o que faz com que a cidade esteja sujeita tanto a ciclones sazonais como a secas periódicas num ciclo de três anos, sofrendo, por isso, de sérios problemas de inundações.

A despeito da hostilidade do clima, a cidade da Beira possui uma excelente vegetação natural, caracterizada por um litoral com mangais excelentes para o desenvolvimento de espécies marinhas como o camarão.

Os principais tipos de ocupação dos solos existentes são do sector familiar, empresarial, estatal e outros.

A divisão administrativa

A cidade da Beira tem 26 bairros, assim designados: Macúti, Palmeiras, Ponta-Gêa, Chaimite, Pioneiros, Esturro, Matacuane, Macurungo, Munhava-Central, Mananga, Vaz, Chota, Alto da Manga, Nhaconjo, Chingussura, Vila Massane, Inhamízuá, Matadouro, Mungassa, Ndunda, Manga Mascarenhas, Muave, Nhangau, Nhangoma e Tchonja.

A evolução da população urbana

Com uma população estimada em 214 613 habitantes em 1980, segundo o censo do mesmo ano, distribuída por uma superfície de 61 000 hectares que corresponde a 643 km², a cidade possui um tecido urbano rico e diversificado, tanto no ponto de vista étnico como no ponto de vista racial.

Da cifra supracitada, a população do Município da Beira, previa atingir em 2006 um total de 598708 habitantes, em conformidade com as projecções do Censo de 1997.

Tendo em conta o *boom* populacional que resultara, por um lado, do êxodo rural adveniente das guerras que assolaram o país e dos consequentes processos de pacificação e, por outro, dos processos de imigração relativamente intensos nos últimos 10 anos, os números aqui apresentados poderão de algum modo estar longe das cifras reais, tanto no que concerne ao município de Maputo como no da Beira. Todavia, com vista a fornecer uma melhor percepção da evolução da população do Município da Beira, concentremo-nos na leitura da tabela que abaixo se apresenta.

Tabela nº. 2 – Evolução da população do Município da Beira

Ano	Homens	Mulheres	Total
1980	120 063	94 550	214 613
1997	218 011	229 348	447 360
2000	240 520	253 427	493 947
2003	256 058	279 476	544 535
2006	291 416	307 292	598 708

Fonte: INE (Censo 97)

Refira-se que igualmente a norte, o Município da Beira, limita-se com o Distrito do Dondo. Com uma superfície de 2 306 Km², este possui uma população de 127 958 habitantes, com base no recenseamento de 1997 e estimada à data de 1/1/2005, em 157 594. (Ministério da Administração Estatal, Perfil do Distrito do Dondo, Província de Sofala, 2005: 2)

Aspectos sociais

Saúde

Até 2002, o Município da Beira possuía 1 Hospital Central, 7 Centros de Saúde e 4 Postos de Saúde (Direcção Provincial da Saúde de Sofala).

Educação

A rede escolar do Município da Beira, até o ano 2002, compreendia 49 escolas do Ensino Primário do 1º Grau, 5 escolas do Ensino Primário do 2º Grau, 1 escola secundária, 1 escola pré-universitária e 2 escolas técnicas (Direcção de Educação da Cidade da Beira).

Acção Social

O sector da Acção social na cidade da Beira conta com 11 centros infantis, dos quais 7 são públicos e 4 privados. Até 2009 possuía 85 educadores de infância, 4 técnicos de puericultura, o que totalizava 89, contra os 390 que seria o número ideal (Direcção Provincial da Mulher e Acção Social de Sofala).

Como se pode constatar através dos indicadores sociais supracitados, embora de maneira diferenciada, com ligeiras vantagens no Município de Maputo, relativamente ao da Beira, grosso modo os dois municípios ainda se situam longe de alcançar um nível satisfatório de disponibilidade e prestação de serviço social ao munícipe.

CAPÍTULO 2 – ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1 Sobre a Exclusão Social

Neste capítulo, apresentaremos uma revisão da literatura em torno da exclusão social, da pobreza, das políticas sociais, do conceito de acção social e da acção social municipal.

Para o efeito procuraremos percorrer o essencial das abordagens da francofonia, anglo saxónicas, lusófona e africana.

Antes de nos debruçarmos de forma directa sobre o fenómeno da exclusão social, gostaríamos de sugerir que iniciemos o debate com autores que fazem uma abordagem um tanto ou quanto holística dos fenómenos das desigualdades sociais e pobreza em geral. Assim, iniciáramos a nossa reflexão com Donzelot, um autor da francofonia.

Este autor ao abordar a questão da “invenção do social”, refere que o social é como uma divisa da democracia, e é o método quanto ao ritmo para resolver o social, aquilo que opõe os partidos entre si. Contudo há entre esses partidos concordância sobre a importância do social.

Logo ao princípio, Donzelot coloca uma série de questões que quanto a nós constituem o mote da sua reflexão relativamente ao social, designadamente:

“Mais qu’est ce que constitue ce consensus? A quoi tient ‘il? Comme est ‘il apparue? Si tout le monde ou presque est d’accord pour “faire du social, dirá-t-on, c’est sans doute simplement parce qu’il en manque. Mais par rapport á quoi mesure t-on ce manque? En quoi consist’il?” (Donzelot, 1984:18).

No seu entender, esta questão eclode numa altura em que o ideal republicano forjado no século das Luzes, se viu confrontado com o advento da democracia, posta em prática pela 1ª vez, após a revolução de 1848.

Segundo o autor, durante muito tempo se acreditou que a República resolveria a questão do “faire du social”, porém, após a revolução de 1848 se constatou que a República já não aparecia como resposta ao problema, mas como um défice a resolver.

Como mais adiante Donzelot enfatiza, o problema essencial está na incapacidade de o poder soberano resolver de forma consequente, a condição civil dos mais desprotegidos. Enquanto no dia a dia se proclama a igualdade de direitos de cidadania, em simultâneo se assiste a uma profunda debilitação económica das camadas desfavorecidas, por sinal mais numerosas.

Em nossa opinião, embora nessa altura não se tratasse como tal, aqui pode residir a génese de uma nova dimensão da problemática da exclusão social, que é aquela que está fortemente ligada com luta de classes (proletariado e elite política).

Como forma de buscar alternativas de solução para esta problemática, o autor em referência, atribui particular importância à promoção social incluindo o direito social.

É assim que ele afirma (...)“la technique assurantielle permet effectivement d’introduire un mécanisme de résolution de ceux –ci conforme à la définition solidariste de l’État, dont l’ action doit porter sur les formes du lien social et non sur les stuctures de la société.

Elle substitue à l’exigence morale de justice le principe d’ une réparation sociale de préjudices par nature aléatoires. Elle oppose, à la pression exercée sur l’État en vue d’ une organization de la société, ce principe d’ une promotion du social, d’ une augmentation des chances de chacun para la réduction des risques de tous. (Donzelot,1984 :140)

Perante esta problemática da exclusão social marcada pelas diferenciações de poder económico entre as camadas desfavorecidas e as elites políticas, a teoria de solidariedade mecânica e de solidariedade orgânica desenvolvida por Èmile Durkheim no seu livro “A Divisão do trabalho Social “, pode constituir um contributo importante. Isto porque se os fazedores e implementadores de políticas sociais se apropriarem, interpretarem e aplicarem correctamente essa teoria, mormente no que diz respeito à solidariedade orgânica, compreenderão que apesar de os indivíduos menos favorecidos e os detentores do poder económico se caracterizarem por certas diferenças no ponto de vista sócio económico, não deixam de ser componentes dum mesmo corpo que é a sociedade. Daí que interessa que essas partes diferentes sejam tratadas tendo em conta que igualmente são vitais para o organismo. (Durkheim, 1893:131)

Um outro autor, que quanto a nós produz uma reflexão digna de realce para o presente trabalho, pela forma como caracteriza o fenómeno da exclusão social é Robert Castel na sua obra “ Les métamorphoses de la question sociale “.

Este autor afirma que (...)” a situação actual é marcada por uma explosão que afectou recentemente a condição salarial: o desemprego massivo e a precarização das situações de trabalho, a inadequação dos sistemas clássicos de protecção para cobrir estas situações, a multiplicação de indivíduos que ocupam na sociedade uma situação supranumerária, “ não empregáveis”, inempregáveis ou empregáveis de maneira precária, intermitente”. (Castel, 2007:11)

Mais adiante, Castel põe acento tónico na necessidade de melhor se compreender a essência do social. É neste sentido que sublinha (...)”o social com efeito, não deve ser entendido como o conjunto das relações que caracterizam a humanidade enquanto espécie, de que é próprio o modo de vida em sociedade”(Castel, 2007: 34). Para ele o social deve ser entendido como “societal” ou seja, uma classificação genérica das relações humanas, na medida em que se refere a todas as formas de existência colectiva.

Chegados aqui, orientemos a nossa atenção para uma problemática mais concreta do social supra mencionado, - o problema da exclusão social.

Um dos grandes estudiosos de questões relacionadas com o fenómeno da exclusão social, no mundo contemporâneo, é indubitavelmente Manuel Castells.

Segundo este autor, exclusão social é um conceito proposto pelos ideólogos de política social da Comissão da União Europeia e adoptado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) das Nações Unidas (Rodgers et al 1995) e (Castells, 2003:85).

Todavia, Ivo Lesbaupin (2000:30) aborda a questão de forma mais pormenorizada quanto à primazia na utilização do termo, ao afirmar que o primeiro livro em que aparece este termo é de autoria de J. Klanfer, sob o título original “L’Exclusion sociale. Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales (1965)”. Mais tarde, em 1974, René Lenoir aborda também este fenómeno no seu livro “Les Excl. Un français sur dix (1974)”.

Como diria Julien Freund, prefaciando o livro de Martine Xiberras, intitulado “As teorias da exclusão” (1996:12), “no final do percurso, a noção de excluído está a

caminho de sofrer o destino da maior parte dos termos que foram consagrados, nos nossos dias, pela mediocridade dos modos intelectuais e universitários: está saturada de sentidos, de não-sentidos e de contra-sentidos” (Lesbaupin, 2000:30).

Como igualmente o mesmo autor sublinhara, o mérito que a sociologia contemporânea tem, assenta mormente na forma como equaciona e estuda a exclusão social enquanto fenómeno sociológico, pois, enquanto facto social ele remonta já à antiguidade das sociedades humanas.

É assim que ao longo do tempo e por diversas civilizações o facto se foi manifestando de formas diferentes, assumindo igualmente designações diferenciadas.

É neste sentido que assistimos ao problema sob forma de “exílio, do ostracismo ateniense, da proscricção ou do desterro em Roma e noutras partes, da condição de pária na civilização hindu, ou do gueto, desde a Idade Média” (Freund in Xiberras, 1996:7).

Exceptuando os casos de pária, que nascia e permanecia como um rejeitado, desprezado e privado de contacto com outrem na sua plenitude, a maior parte das rejeições, na essência, não eram mais do que a separação de indivíduos em relação à comunidade a que por direito devia pertencer (ibid.).

Da mesma maneira que ao longo dos tempos e por diversas civilizações este fenómeno foi assumindo formas e designações diferenciadas, a Sociologia na sua análise diacrónica foi conhecendo abordagens múltiplas e diversificadas.

Durkheim, Simmel e Marx Weber, são certamente nomes incontornáveis, pois, embora tenham feito abordagens não directamente incidentes sobre o fenómeno da exclusão social na acepção contemporânea, produziram análises sociológicas que acabaram constituindo o mote para o estudo do fenómeno da exclusão social, para a geração seguinte de sociólogos.

A geração seguinte, a que nos referimos acima, é marcada por autores conhecidos como sociólogos do interacionismo, entre os quais se destacam Becker, Goffman e Merton. Estes, ficaram conhecidos como os que fizeram a ruptura da concepção segundo a qual o excluído era apenas o criminoso, passando assim a incluir duas novas categorias, nomeadamente: os consumidores de drogas e outros de comportamentos desviantes em geral (Xiberras, 1996: 9).

A outra etapa assenta a sua essência, não nos traços principais que acima aludimos (criminosos, consumidores de drogas e outros de comportamentos desviantes), mas, no cerne da teoria Durkheimiana de solidariedade mecânica e de solidariedade orgânica, donde surgem pequenos grupos informais, não necessariamente ligados ao crime e à droga, mas que se rompem de uma determinada sociedade a que pertenciam anteriormente, actuando de forma correspondente à solidariedade mecânica com uma espécie de subconsciência colectiva própria, em detrimento de um grande grupo anterior com a sua respectiva consciência colectiva, que engendra a noção de solidariedade orgânica (Xiberras, 1996:10).

A última etapa, que é a actual, denominada por alguns sociólogos contemporâneos por pós-modernidade, desperta com autores das chamadas pseudo-revoltas de 1968 (ibid).

Na essência, podemos, por fim, consentir que a noção de exclusão social, depois de todas essas diferenciadas concepções, nos impõe que retenhamos dois aspectos principais:

O primeiro tem a ver com o facto de a noção de exclusão social, na sua nova acepção não incluir apenas a ideia de pobreza e de indivíduos e ou grupos praticantes de atitudes desviantes, mas também outros grupos de indivíduos que, sendo vistos ou se sentindo como excluídos, não vivem necessariamente na angústia, nem tão pouco na pobreza, ostentando pelo contrário um estilo de vida que pode competir ou superar o da sociedade ou comunidade a que pertenceram anteriormente.

O segundo aspecto tem a ver com uma grande verdade: não obstante esse aparente entrosamento ou entrelaçamento de descontentes e contentes, cobertos pelo mesmo chapéu de excluídos, a expressão real da actualidade social em que vivemos, pelo menos nos Países em Vias de Desenvolvimento, revela que a noção da exclusão social tende mais e fundamentalmente para aqueles que vivem em situações de desfavorecidos.

Segundo Donzelot (citado por Lesbaupin, 2000:30), o termo exclusão social “torna-se palavra – chave para designar um mal-estar social que se instala e em torno do qual se focalizam reflexões e polémicas”

Por outro lado, Paugam citado por Lesbaupin, sublinha que “a comunidade científica tem razão em levantar o carácter equívoco desta noção tão difusa que acaba

por perder qualquer significado e, sublinhar as incoerências do debate que ela suscita. Porém, apesar dos riscos, ele adverte que os pesquisadores em ciências sociais não podem ficar totalmente alheios a este debate, em razão das mutações profundas que ele exprime” (2000:30)

Por sua vez, Robert Castel afirma que a problemática de exclusão social pertence ao conjunto das novas questões sociais, que assume uma amplitude similar à do pauperismo dos princípios do século XIX (Lesbaupin, 2000:33).

Segundo Lesbaupin (ibid), apesar de o termo exclusão ser aquele que actualmente mais se utiliza, Castel prefere dar primazia ao termo desfiliação (“*désaffiliation*”). Ele argumenta este posicionamento pelo facto de no seu entender a exclusão significar “um estado ou estados de privação, uma situação imóvel”; enquanto desfiliação compreende uma trajectória e o processo em que esta se insere.

Sarah Escorel citada por Lesbaupin (2000:35-36), tendo como base os trabalhos de Hannah Arendt e de Castel, define a exclusão social como sendo “um processo que envolve trajectórias de vulnerabilidade, fragilidade ou precariedade e até ruptura de vínculos, em cinco dimensões da existência humana em sociedade”, a saber:

- Dimensão do trabalho – esta compreende a trajectória de vulnerabilidade dos vínculos com o mundo do trabalho, que se circunscreve no desemprego, emprego precário e ocasional, instabilidade;
- Dimensão sócio-familiar – é aquela em que se verifica fragilização e precariedade das relações familiares, de vizinhança e ou de comunidade, o que em última instância remete o indivíduo ao isolamento e à solidão;
- Dimensão política – esta, consiste basicamente na incapacidade de agir e de se fazer representar na esfera pública e ou precariedade no acesso e no exercício dos direitos;
- Dimensão cultural – é aquela cuja manifestação se caracteriza pela indiferença, não-reconhecimento, discriminação, estigmatização, hostilidade;
- Dimensão humana – é aquela que engendra os grupos sociais excluídos que vivendo no limite da existência, se vêem compelidos a se entregarem

ao sacrilégio de ir à busca da sobrevivência, na impossibilidade de preencherem as exigências aceitáveis da condição humana (*ibid*).

Apesar de se falar em confusões e polémicas em torno da exclusão social, Manuel Castells, ainda que sucintamente, apresenta uma definição segundo a qual a exclusão social é o processo através do qual “determinados grupos e indivíduos são sistematicamente impedidos de aceder à posição que lhes permitiria uma existência autónoma dentro de modelos sociais determinados por instituições e valores num dado contexto” (2003:85).

Este autor, ao abordar o fenómeno da exclusão social, apresenta de forma sucinta alguns conceitos que podem ser adjacentes ao fenómeno em estudo, como por exemplo, os conceitos de pobreza, miséria, polarização e desigualdade. Assim, ele define:

- Pobreza - norma que estabelecida institucionalmente se refere a um nível de recursos abaixo do qual não é possível alcançar o padrão de vida mínimo aceite na sociedade e numa determinada época, tendo em conta a relação existente entre os rendimentos e o número de membros que constituem a família.
- Miséria – Castells, chama de miséria aquilo que as estatísticas sociais designam por pobreza extrema; ou seja, “o nível mais baixo de distribuição de rendimentos/bens ou o que alguns especialistas classificam como privação”, apresentando uma vasta gama de desvantagens sociais ou económicas.
- Polarização – processo específico de desigualdade em que o topo e a base da escala de distribuição de rendimento e de riqueza crescem mais rapidamente, relativamente à faixa intermédia da escala, provocando a sua diminuição e acentuadas disparidades sociais, entre as populações das duas extremidades.
- Desigualdade – apropriação diferenciada de rendimentos e bens por parte de distintos indivíduos e/ou grupos sociais que se relacionam entre si (2003: 83-84).

Os conceitos que acima referenciamos, são igualmente importantes para o presente estudo, não só pela relação que eles estabelecem com as questões da exclusão social, mas também, por os considerarmos passíveis de frequentemente serem referidos, pela natureza do objecto do nosso estudo.

Para dissipar certos equívocos, julgamos que seria importante aclarar desde já, que o fenómeno da exclusão social, embora em muitos casos tenha relação com a pobreza, ele em si não é sinónimo de pobreza, pois, nem sempre o excluído é necessariamente pobre.

Por exemplo, casos há em que drogados, prostitutas, alcoólicos, etc, se sentem e são assumidos como pertencentes ao mundo dos excluídos, mas com posses que muitos dos reais excluídos não têm.

Alias, Castells, no seu livro “O Fim do Milénio”, ilustra este facto de forma excelente quando afirma: “entre os membros da alta sociedade inglesa e os xeiques do petróleo, ainda há uns poucos indivíduos independentes, detentores de riqueza que não se importariam de ser considerados sem trabalho, mas esses eu não consideraria socialmente excluídos” (2003: 85).

Como se pode observar, a questão da conceptualização da pobreza não é tão simples quanto se pode pensar.

No senso comum, a pobreza parece, para qualquer um, uma realidade tão objectiva quanto clara, que não carece de análise nem discussões. Não é preciso usar lanterna nem tão pouco um microscópio para identificar a pobreza, pois, para estes, ela se identifica, se manifesta, se define, se revela e se esgota na simples observação e avaliação das carências materiais do individuo, cuja expressão mais evidente assenta naquilo que no dizer de Alfredo Bruto da Costa constituem o aspecto mais directamente observável da pobreza ou seja a alimentação, o modo de vestir, as condições habitacionais, o estado de saúde, etc. (2008:20)

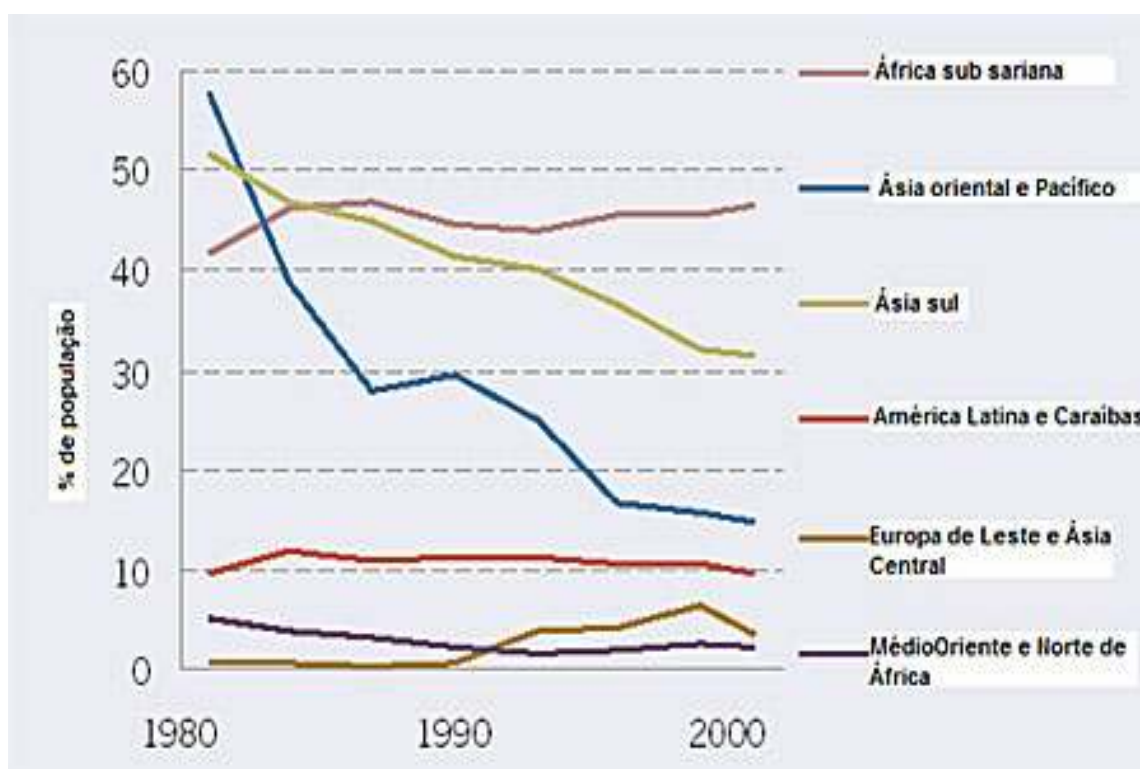
Porém, no ponto de vista científico, a pobreza é muito mais do que isto. Como veremos adiante, ela se define por um conjunto de pequenas definições, em jeito de subconceitos, que mantêm entre si uma relação intrínseca e de complementaridade, por forma a construir todo um conceito de pobreza.

A pobreza é relativa, pois, a sua análise e avaliação dependem de contextos socioeconómicos e culturais e, por isso mesmo, a sua mensuração não pode ser linear.

Para ilustrar a dimensão polissémica do conceito de pobreza, vejamos em seguida algumas definições:

A primeira tem a ver com a concepção da pobreza, como um fenómeno complexo que difere da desigualdade e da exclusão social e é marcada por uma forte dimensão relacional. Assume-se como estando numa situação de pobreza absoluta, quando as condições de vida de um grupo, família ou indivíduo estão abaixo do limiar mínimo de sobrevivência. E este limiar mínimo de sobrevivência pode variar de uma cidade para outra, de um país para outro, de uma região para outra, etc., tendo em conta os factores socioculturais, o nível de desenvolvimento económico do mesmo e a capacidade dos indivíduos em maximizar o aproveitamento dos recursos disponíveis (Araújo, 2002:286-287).

Para avaliarmos a variação do nível mínimo de incidência da pobreza por região, retenhamos a nossa atenção no gráfico que segue, referente à população que vive com menos de 1dólar/dia.



Fonte: Adaptado de World Resources Institute

(<http://www.naturlink.pt/canais/artigo.asp?iCanal=1&iSubCanal=11&iArtigo=21442&iLingua=1>)

Da mesma maneira que de um país para o outro, de uma economia para outra, o quadro acima demonstra que mesmo de uma região para a outra, as taxas de pobreza, consoante o nível de desenvolvimento socioeconómico e outros factores que já referimos, vão variando. Daí que a análise sobre a pobreza, ou melhor, sobre as taxas de incidência mínima de pobreza, não podem ser feita de forma linear.

Considera-se que, se está numa situação de pobreza relativa quando o nível de vida de um grupo, família ou indivíduo é inferior ao padrão médio estabelecido para determinada sociedade, o que pode ser indicativo de situações de exclusão social.

(...) O fenómeno multidimensional da pobreza é, normalmente, explicado a partir de duas perspectivas: a “culturalista” e a “estruturalista” ou sociodinâmica. Para a primeira, proposta por Óscar Lewis, a pobreza é um fenómeno que se produz no interior de cada subcultura. Para a estruturalista, a pobreza é um fenómeno gerado por causas externas, que actuam na génese de desigualdades de oportunidades relativas à educação, à participação política e aos rendimentos de vários grupos sociais, perante as quais os respectivos membros têm uma margem de reacção reduzida. Tomadas em conjunto, estas abordagens permitem conceber a pobreza como resultado de uma construção social circunstanciada e, por isso, os factores preponderantes do seu desenvolvimento, numa dada altura, podem não ser os mesmos que actuam noutra, o que significa que ela pode ser apenas temporária (Araújo, 2002:287).

A segunda concepção da pobreza consiste em assumi-la como mera situação de privação que resulta da falta de recursos (Bruto da Costa, 2008:24).

A propósito de dependência do contexto socioeconómico e cultural, não resisto a reportar aqui, uma experiencia que sendo embora de um contexto sócio geográfico absolutamente rural de Moçambique, indubitavelmente confirma esta questão dos contextos/situação de privação por falta de recursos.

Por diversas vezes, encontrei famílias que à primeira vista ostentavam todos os sinais de carências materiais; ou seja, mal nutridos, mal vestidos, condições de habitação precaríssimas e por conseguinte, um estado de saúde dos membros das famílias muito aquém dos padrões localmente aceites.

A título de exemplo, uma das famílias, curiosamente, possuía uma capoeira repleta de galinhas, um considerável número de espécies de gado caprino e bovino, mais ou menos acima de vinte por espécie e na machamba possuía um pouco de milho,

fruteiras e hortaliças. E quando perguntei que problemas é que tinham, a resposta não tardou: “pobreza e fome.”

O caso aqui reportado demonstra claramente que o problema da situação de privação daquela família, não era tanto da falta de recursos, senão da falta de capacidade de gerir os recursos que têm, para resolver os seus problemas.

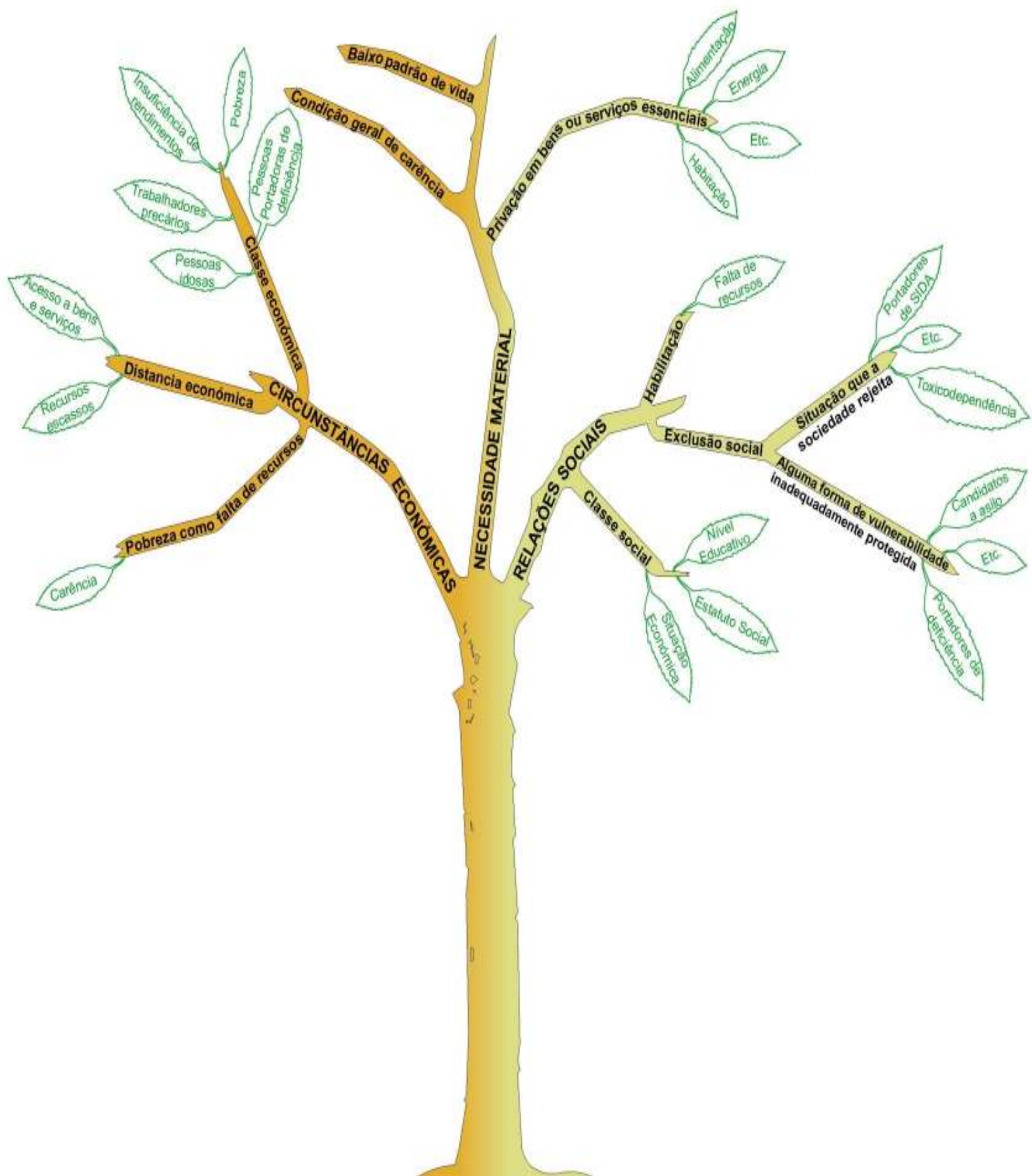
A abordagem que Luís Capucha desenvolve no seu livro *Desafios da POBREZA*, inerente às perspectivas culturalista e socioeconómica pode, assumir aqui particular importância para a percepção e interpretação da atitude da família retro citada.

Como refere o autor (...) “ a pobreza pode ser estudada com vantagem combinando duas perspectivas teóricas que representam, de facto, duas tradições que só recentemente começaram a encontrar-se: uma perspectiva culturalista assente no conceito de cultura da pobreza e uma perspectiva socioeconómica que pela utilização que lhe tem sido dada do ponto de vista político, é hoje dominante na agenda da investigação. É nesta perspectiva que se inscrevem conceitos de pobreza relativa, pobreza absoluta e pobreza subjectiva, estes dois últimos recentemente objecto de um interesse renovado. A noção de exclusão social tem sido entretanto o tópico mais recorrente, mas na verdade desenvolvendo-se de modo a aproximar-se umas vezes do conceito de “cultura da pobreza”, e outras dos outros, enriquecendo-os sem verdadeiramente os substituir” (Capucha, 2005:67).

Na verdade a família que referimos acima, manifestou ter mais cultura de pobreza do que pobreza em si.

No interesse de aglutinar as diferentes concepções da pobreza, Paul Spicker, citado por Alfredo Bruto da Costa, apresenta uma abordagem sobre a pobreza que compreende onze conjuntos, agrupados em três categorias, nomeadamente: a da necessidade material, a das circunstâncias económicas e a das relações sociais (2008:23).

Compreendendo e reconhecendo a complexidade que esta abordagem de Paul Spicker encerra, e tendo em vista a necessidade de tornar a sua conceptualização de fácil percepção, proponho uma representação dos conceitos por si descritos, em forma de árvore, a que eu denominaria por árvore de pobreza, a qual, de forma gráfica, traduz o seu conceito de pobreza, como se segue:



(Criação do autor baseado na teoria de Paul Skipper, in Bruto da Costa)

Depois desta exposição sumária, mas profunda, sobre a pobreza, fica clarividente quão a pobreza não é sinónimo de exclusão social.

Embora se refira e se relacione com factos sociais concretos, muitas vezes, directa e facilmente observáveis, a noção de exclusão social que segundo Alfredo da Costa “pertence à perspectiva própria da tradição francesa, na análise das pessoas e grupos desfavorecidos” (1998:9), suscita até hoje alguma ambiguidade; mormente quando se pretende encontrar respostas com alguma linearidade e ou verosimilhança, perante questões como: excluídos de quê; de onde; por quem e porquê?

Em nossa opinião, se por um lado, se aceita e se compreende que o meio social ainda molda o comportamento do indivíduo, por outro, não se pode aceitar que a este indivíduo se lhe retire a capacidade própria de legitimamente tomar decisões sobre a sua vida, ou seja, sobre o que quer ser, onde, como e com quem quer estar; pois, salvo casos patológicos tem e, legitimamente, também, direito à liberdade.

Porém, quando os casos se extremam e se tornam individual e estruturalmente degradantes, eis que surgem opiniões, muitas vezes unânimes, a atribuir culpas e responsabilidades à sociedades e aos governos, a quem se dá o atributo de praticante ou conivente com a exclusão social.

Como demonstramos acima, este conceito, tem vindo a beneficiar de várias abordagens. De entre elas podemos destacar a de Robert Castel, um dos primordiais estudiosos desta problemática, que, sucintamente, define a exclusão social como sendo “fase extrema do processo de marginalização”. Processo este entendido como “um percurso descendente ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas”, na relação do indivíduo com a sociedade (Bruto da Costa, 1998: 10).

A exclusão social, enquanto forma de relação do indivíduo com o meio que o exclui, embora não se esgote nisso, liga-se necessariamente com a questão da cidadania e o exercício dessa cidadania. Outrossim, ela passa impreterivelmente pelo não acesso a “um conjunto de sistemas sociais básicos”, que segundo Alfredo da Costa se resume em cinco domínios a saber:

1. Social: compreende a família, a vizinhança, a comunidade, as associações, etc.
2. Económico: compreende o mercado de trabalho, e sistema de segurança social, instituições de poupança, etc.
3. Institucional: aqui destacam-se dois subsistemas, designadamente:
 - a) O de instituições sociais – saúde, educação, justiça, entre outros.

b) O de instituições que advogam os direitos cívicos e políticos; isto é, as máquinas burocráticas e os organismos que se preocupam com a participação política dos cidadãos.

4. Territorial: recentemente reconhecido, este tem a ver com aquilo a que ousaríamos chamar de exclusão social em bloco, subjacente a pequenos territórios, vulgo bairros de lata ou degradados; por exemplo *Mafalala* e *Chamanculo*, para o caso do Município de Maputo e *Xipangara e Munhava*, para o caso do Município da Beira.

Trata-se de uma situação em que temos territórios, praticamente excluídos do resto da cidade.

Por analogia, este domínio é extensível aos emigrantes do meio rural, por oposição ao urbano e aos países subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos, pelas tendências de exclusão manifestas ou praticadas pelos segundos, em relação aos primeiros.

5. Simbólico: bastante valorizado pela escola francesa, este domínio prende-se essencialmente com a dimensão subjectiva da exclusão social, isto é, a parte dos valores (crenças, hábitos, atitudes, etc.) que, não sendo aceite pelos outros, fazem com que os excluídos percam ou enfraqueçam as suas identidades, a auto-estima, perspectiva de futuro, entre outros valores.

Tendo em conta a sua abordagem, que temos vindo a apresentar, relativa aos diferentes sistemas e domínios, Alfredo Bruto da Costa prefere falar em exclusões sociais e não em exclusão social.

No entanto, embora respeitemos a sua opção, pela diferença de contextos em que se desenvolvem os fenómenos e respectivos estudos, preferimos, para o efeito do presente estudo, falar em exclusão social e não em exclusões sociais, pois, em Países em Vias de Desenvolvimento, como é o caso de Moçambique, o nível de interdependência e de inter-relacionamento entre os diferentes domínios é tanto, que, se torna quase impossível abordar algum deles isoladamente.

Nesta conformidade, procuraremos conciliar a definição de Robert Castel que define a exclusão social como sendo “fase extrema do processo de marginalização” (ibid), com os cinco tipos de exclusão que Alfredo da Costa apresenta, designadamente:

- Económico: compreende a privação múltipla resultante da falta de recursos, o que normalmente se caracteriza pelas más condições de vida, baixo nível de instrução, situação de desemprego ou emprego precário, entre outros aspectos.
- Social: tem a ver com situações em que se verifica a estigmatização, casos que normalmente acontecem com os idosos, pessoas portadoras de deficiência em situação de indigência, doentes crónicos, etc.
- Cultural: aqui podemos destacar os casos inerentes ao racismo e xenofobia, para além de outros que resultam de rejeições ou estigmatizações do indivíduo ou um grupo em relação ao outro, por não aceitar os padrões e valores culturais de outrem.
- Patológico: essencialmente este tipo tem a ver com os casos de doentes mentais e/ou de outro tipo de doença que faz com que a família ou os amigos enveredem pela rejeição destes.
- Comportamentos auto-destrutivos: este tipo está basicamente relacionado com os alcoólicos, prostitutas e toxicodependentes, cujas atitudes destroem, na visão deste autor, a eles próprios (Da Costa, 1998: 21-23).

Quanto a este último tipo, nós preferimos, parafraseando Durkheim, chamar de comportamentos desviantes ou anómicos, pois, hoje em dia há, por exemplo, casos de prostitutas que pelas suas atitudes destroem mais a adolescentes e outras mulheres do que a elas próprias. Isto porque as primeiras têm cuidados de saúde, podem estudar, inclusive em universidades e chegam a possuir níveis de vida acima da média, o que pode fazer com que certas adolescentes ou outras mulheres as possam assumir como modelos mas sem os necessários conhecimentos para melhor se precaverem contra as doenças e outros riscos.

Um outro caso que pode corroborar com o nosso pensamento é aquele que tem a ver com alcoólicos que, para além de se degradarem a si próprios provocam comportamentos anómicos a outrem, destruindo todo um conjunto de valores

socialmente aceites, pela comunidade em que vivem. A título de exemplo, vejamos o trecho de uma entrevista que Paugam, resultante das recolhas por si efectuadas, apresenta no seu livro que referimos acima:

“Meu pai bebia muito, muito... e quando estava assim era muito mau, e houve um problema de incesto com... comigo e com minhas irmãs, enfim... toda a minha família passou, oras... E, então, com 15 ou 16 anos, eu tive uma reacção, fui falar com um juiz e... ele ficou seis meses preso por isso (...). E bom, daí, quando meu pai saiu da prisão... Bom, eu já tinha recebido cartas de ameaças que ele me mandava, dizendo: “vou acabar com você...”, coisas desse tipo. E então eu decidi ir embora. Eu tinha tentado o suicídio antes. Foi quando encontrei meu amigo, Alain, que me ajudou muito a sair desse período negro da minha infância e... então decidi ir embora aos 17 anos, abandonar tudo” (Paugam, 2003:167).

Como se vê, este pai alcoólico, não só se autodestruíu como também destruiu a sua própria família.

Esta situação e outras, podem afectar a questão das identidades individuais a que Bruto da Costa se referiu.

Outro autor que também desenvolve esta questão das identidades é Fernando Diogo. Este autor no seu livro “Pobreza, Trabalho, Identidade” apresenta, entre outras uma abordagem que quanto a nós é de suma importância. Estamos a falar dos três modelos identitários ou de estratégias identitárias.

Segundo Dubet, citado por Fernando Diogo, o primeiro modelo tem a ver com aqueles que não têm falta de recursos para resolver a tensão identitária e que se identificam com a sua identidade perante os outros. Isto só acontece nos casos em que a identidade é favorável aos próprios indivíduos.

O segundo modelo de estratégia identitária é aquele em que os indivíduos optam por dar prioridade ao seu “eu privado”. Como refere o autor, neste modelo denota-se uma dualidade entre o investimento público e a sua vivência privada o que requer do mesmo uma grande capacidade de gestão entre o seu eu privado e o seu eu público. É exemplo disso a relação que os indivíduos estabelecem entre si, com base no sexo e na etnia.

Por fim, temos o terceiro modelo que é aquele que é preenchido pelos que não têm recursos para transpor as tensões identitárias visto que tão tamanha é a separação

entre o seu eu e dos outros que os indivíduos se vêm incapacitados de compatibilizar as diferenças existentes entre as dimensões identitárias. Este facto faz com que estes reedifiquem a sua identidade, como forma de se proteger dos efeitos da desorientação identitária (Diogo, 2007:34/35).

No nosso entender é a este último grupo que se vinculam os grupos alvo objecto do nosso estudo.

Chegados aqui, podemos, de uma forma resumida definir a exclusão social, como sendo o ciclo ou processo, em que um indivíduo ou grupo de indivíduos se pode envolver, como resultado ou da privação de bens e serviços, por falta de recursos, ou do não acesso ao sistema de saúde, de educação, mercado de trabalho, habitação, sistema político, entre outros. E este processo pode se caracterizar por cinco componentes de Alfredo da Costa, acima mencionados, ou seja, o económico, o social, o cultural, o patológico e de comportamento desviante.

Parafraseando Lesbaupin, podemos finalmente concordar que a exclusão social não é um conceito. É, isso sim, uma noção que procura exprimir “uma nova situação, uma situação especial, uma nova questão social – como foi o pauperismo no início do século passado” (2000:36).

Ao concluirmos este debate sobre a problemática da exclusão social, gostaríamos de realçar a forma como Samir Amin discute, ainda que de forma indirecta, esta questão da exclusão social no seu livro “AFRIQUE Exclusion programmée ou renaissance”.

Nesta obra o autor apresenta uma análise diacrónica sobre organizações e instituições internacionais e políticas subjacentes, criadas e postas em prática para lidar com a questão do desenvolvimento na relação norte-sul.

Ele, ao questionar os paradigmas e modelos impostos pelo mundo desenvolvido aos países em desenvolvimento, demonstra quando é que se começa a vislumbrar o “renascimento”, do direito à participação no debate sobre os chamados países da periferia, quando afirma a propósito da formação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento que a “formação desta instituição marca uma viragem no diálogo norte-sul. Por se tratar, na sua análise, da primeira instituição das Nações Unidas, que beneficia os recursos humanos e financeiros praticamente impostos pelo Sul; no sentido em que ela é o resultado da tomada de consciência do peso do Sul

na economia e política mundiais, notadamente o facto da entrada na ONU de uma cinquentena de países africanos no início dos anos 60”(...). (Amin, 2005:12,13).

Em nossa opinião, para o bem do combate à exclusão social e dos grupos vítimas de exclusão, este debate não só deve continuar a nível macro como se deve estender da dicotomia norte/sul para a dicotomia elites políticas e económicas/desfavorecidos, ao nível dos nossos países e comunidades.

2.2 Sobre as Políticas Sociais

Quando decidimos efectuar um estudo que procura confrontar o fenómeno da exclusão social com as políticas sociais aplicada ao nível dos municípios, sejam elas nacionais ou municipais, estávamos cientes não só da importância deste estudo mas também da complexidade de que ele se reveste. Na reflexão que apresentámos atrás, inerente aos conceitos, mostramos quão complexo era definir e discutir o conceito da exclusão social.

As mesmas dificuldades e complexidades que caracterizaram a discussão sobre a exclusão social, principalmente pela diferença de pontos de vista e pela variação do fenómeno que este nos mostra, face ao contexto específico, também se verificam no que concerne ao conceito de políticas sociais.

Este aspecto foi bem explorado por W.G. dos Santos (1979) quando enfatiza que a adopção de políticas sociais de outros países tendo em conta apenas a comparação de dados orçamentais relacionados com as políticas desses países, pode, por um lado levar-nos a incorrer no risco de fazer inferências falaciosas e ou conclusões pouco pertinentes, por outro, pode atribuir ao conceito alguma precariedade, daí que se afigura intransponível a necessidade “de se estabelecer o quadro geral de carências existentes em cada país, capaz de dar o significado empírico e teórico real à magnitude do esforço de redução dos desequilíbrios sociais, assumido, em tese, como objectivo de toda política social” (Silva, 1992:47).

Isto é muito mais observável em países em vias de desenvolvimento, como é o caso de Moçambique, onde os governos e outras forças da sociedade se vêem compelidos “a correr contra o tempo”, para obedecer metas e critérios impostos pelos ditames de instituições e organismos internacionais, como por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Nações Unidas, etc.

A título de exemplo, podemos aludir, para o caso de Moçambique, condicionalismos colocados pelo FMI para este aceder a financiamentos da instituição em referência, tais como: receitas orçamentais mínimas; a proibição do Governo ou do Banco Central contrair empréstimos não concessionais ou prestar garantias com um prazo de amortização superior a um ano; o stock de activos internos líquidos do Banco

de Moçambique; o stock de reserva monetária; o stock mínimo de reservas internacionais líquidas do Banco Central, entre outros (Comiche, 2001:10)

Entretanto, importa realçar que durante o trabalho de pesquisa exploratório, constatámos que neste momento as autarquias de Moçambique carecem de políticas sociais municipais, estando em curso um trabalho preparatório que visa a definição de políticas municipais próprias na área da acção social (Relatório de Diagnóstico e de Pré-Políticas, 2003:1).

Assim, aqui, dedicar-nos-emos com particular atenção aos aspectos genéricos do conceito da política social.

Desde há muito, o mundo tem vindo a assistir a incomensuráveis esforços de académicos e políticos visando a definição de estratégias, medidas e ou filosofias que ajudem aos decisores ou gestores da coisa pública a enveredarem por caminhos melhores na procura de uma satisfação cada vez maior das necessidades primárias das camadas sociais desfavorecidas.

Essas estratégias, medidas e ou filosofias aparecem muitas vezes designadas ou embebidas num conceito actualmente bastante utilizado, ou seja, políticas sociais.

Antes de abordarmos de forma aprofundada o conceito de política social, há que realçar que ele imana do conceito de políticas públicas. Jenkins (1978), citado por José António Pereirinha, define políticas públicas como sendo “ um conjunto de acções interrelacionadas entre si, tomadas por um actor ou conjunto de actores políticos, respeitante à escolha de objectivos e meios para os alcançar no contexto de uma situação específica, devendo estas decisões, em princípio, situar-se no âmbito do poder que estes actores têm para as alcançar” (Pereirinha, 2008: 17).

A política pública caracteriza-se essencialmente por três aspectos:

- 1º o facto de ser um conjunto de decisões e não uma decisão tomada isoladamente e descontextualizada;
- 2º tem a ver com a premência desse conjunto de decisões ser tomado por actores políticos, enquanto agentes legitimados para tomar tais decisões;
- 3º o facto de esse conjunto de decisões identificar objectivos a alcançar bem assim os meios que facilitem o alcance desses objectivos. (Ibid).

Como realça Pereirinha, entende-se por política social como “a actuação dirigida à promoção e garantia do bem - estar, confundindo-se a actuação, com finalidades sociais, do Estado-Providência” ou seja a “Política Social virá a ser área de actuação da política pública com finalidades sociais”(Ibid) .

Como refere o autor que temos vindo a citar, afigura-se importante clarificar que a política social pode ser entendida sob dois pontos de vista.

No primeiro é entendida como área de actuação de políticas públicas viradas para a área social, e, no segundo, como “disciplina científica, com objecto e métodos próprios, fazendo parte do conjunto das ciências sociais”.(Ibid).

No conjunto das primeiras abordagens, Marshall, Demo e Fischlowitz constituem indubitavelmente referências a não ignorar.

Todavia, considerando o contexto em que o estudo se desenvolve, a actualidade das suas abordagens e a contemporaneidade das mesmas, tomaremos como nossos quadros referenciais a abordagem que Admir da Silva faz no seu livro “Política Social e Cooperativas Habitacionais” e a abordagem de Mike Savage & Alan Warde sobre as políticas urbanas, esplanada no seu livro “Sociologia Urbana, Capitalismo e Modernidade”.

Com efeito, Marshall citado por Silva (1992:45) define a política social como sendo “um conjunto de decisões e acções governamentais voltadas para o chamado bem-estar social dos cidadãos” “dos membros da colectividade (Fischlowitz), de certos sectores da população (Titmus), da população de baixa renda (Demo), ou do homem (Junqueira)”.

Embora em última instância, tudo se resvale na essência, a um único fim (acesso ao bem-estar), parafraseando Silva (1992:46), o objectivo da política social foi ao longo do tempo equacionado de formas diferenciadas como em seguida se pode ver:

- Titmus – “a provisão de necessidades materiais e sociais que o mercado não satisfaz “;
- Demo – “a redução das desigualdades sociais e a garantia de acesso à riqueza sócio- económica da nação “;
- Marshall – “a prestação de serviços sociais e de auferição de renda”;

- Junqueira – “o atendimento das necessidades humanas com vista à melhoria do homem e das condições de vida social “.

Assim, das diferentes abordagens existentes podemos distinguir diferentes classificações de políticas sociais. Faleiros distingue seis tipos, a saber:

- de assistência pública e privada;
- de seguros sociais ou previdência social;
- de prestação de serviços sociais;
- de protecção jurídica;
- de construção de equipamentos sociais;
- de subsídios (Silva, 1992:48).

Por sua vez, advertindo para os riscos da arbitrariedade que qualquer destas classificações pode conter, Santos distingue três tipos, a saber:

- “políticas preventivas: um conjunto de medidas governamentais que, se bem adequadas, deveriam produzir o mínimo de desigualdade social. São as políticas de emprego, salário, saúde pública, saneamento, educação e nutrição;
- políticas compensatórias: destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação. São as políticas de previdência, educação de adultos, de preparação de mão-de-obra, de habitação e de assistência ao menor;

Políticas sociais strictu sensu: orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais” (ibid).

Savage e Warde, ao abordarem a questão do poder público local, produzem uma análise similar à abordagem de políticas sociais que W. G. dos Santos nos apresenta, análise esta que se consubstancia em quatro visões, a saber:

- enquanto providenciador de apoio social;
- enquanto regulador da economia local;

- enquanto intermediário na formação da identidade colectiva;
- enquanto agente coercivo da ordem social e da disciplina (Savage & Warde, 1993 :152).

Em nossa opinião, em conformidade com o contexto e o grupo alvo do presente trabalho, os últimos dois tipos de classificação de Santos, cruzados com as quatro visões sobre o poder público local que Savage e Warde apresentam, constituirão a essência do ambiente por que navegaremos ao longo deste estudo.

Segundo a linha de raciocínio de autores como Fernando Ruivo que defende que a natureza sociocultural e económica de um local, pode influenciar significativamente a aplicação de políticas (2003:21), podemos avançar a hipótese de que a aplicação de políticas sociais em geral e a da acção social em particular pode corresponder a uma dinâmica e efectividades próprias face a realidades diferenciadas (do urbano para o rural, etc.).

2.3 Sobre o conceito de acção social

“Embora (re)trabalhado por vários autores antes e sobretudo após Weber [1922] (...), o conceito de acção social é eminentemente weberiano, na medida em que ele é constitutivo na sociologia weberiana, conhecida como teoria accionalista ou da acção social” (Costa, 2002:9).

Com efeito, a acepção do conceito de acção social que perfilhamos assenta essencialmente na tipologia de acção social de Talcott Parsons, que composta por quatro vectores, compreende:

- “racional - relativamente aos fins, sendo determinada pelas expectativas na acção dos outros, que funcionam como condições ou meios de alcançar os objectivos racionalmente avaliados;
- axio-racional - ou seja, a acção, sendo determinada pelos valores, traduz-se na crença consciente em determinado valor (ético, estético, religioso ou outro), considerado em si e independente do êxito;
- afectiva - determinada por afectos e estados emocionais ou sentimentais;
- tradicional - determinada pelos usos, costumes e tradições fortemente enraizadas” (ibid., 2002:10).

Para o efeito do presente trabalho, a teoria parsoniana sobre a acção social ser-nos-á útil, mormente pelas duas últimas componentes (afectiva e tradicional), tendo em conta a natureza do nosso objecto (Mulheres Chefes de Agregado e Crianças Órfãs e Vulneráveis e a própria sociedade, fortemente marcada por valores tradicionais, afectivos e de carácter religioso).

2.3.1- Sobre a acção social Municipal

Como temos vindo a falar, o mote que tem orientado a nossa pesquisa está directamente relacionado com a avaliação da aplicação e eficácia das políticas sociais no combate à pobreza e exclusão social, dentro dos municípios de Maputo e Beira, em Moçambique.

Para um melhor enquadramento teórico sobre a questão da acção social municipal, entendemos ser incontornável apresentar aqui uma pequena reflexão sobre a acção social municipal.

Com efeito, importa referir antes de mais que não havendo em Moçambique experiências consideráveis, relativas à produção de políticas sociais viradas para os serviços sociais municipais na área da Acção Social, basearemos esta abordagem na experiência portuguesa e à luz da obra de Maria José Aguilar Idáñez.

Segundo Francisco H. Valente, depois de se atribuir autonomia e se introduzir a democratização do poder local, o serviço social como atribuição dos municípios portugueses teve o seu primeiro enquadramento legal no Decreto-lei N° 100/84, de 29 de Março, mais concretamente no seu artigo 2º, número 1, alínea g, integrado no conjunto das atribuições do município (Valente in Idáñez, 2001:11).

Mais tarde, este Decreto-lei veio a ser substituído pela Lei N° 159/99. Na essência, a primeira grande inovação que esta lei introduziu foi a substituição de designações dispersas como, “protecção à infância e à terceira idade” pelo termo acção social como um dos domínios das atribuições dos municípios instituídos através do artigo 13º, número 1, alínea h da lei em referência.

Por outro lado, ampliou os poderes dos municípios no que toca à realização de investimentos em equipamentos sociais, nomeadamente na construção de creches, jardins-de-infância, lares ou centro de dia para idosos e centros para deficientes, como se pode verificar no artigo 23º, da lei supracitada¹.

Na verdade, como sublinha Valente, a grande novidade que esta Lei trouxe, reside no facto de ter passado às freguesias atribuições nos seguintes domínios da área

¹ O artigo 23 da Lei 159/99 de 14 de Setembro institui um conjunto de atribuições, entre as quais se destacam as seguintes, inerentes a acção social:

“1.Os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou apoio à construção de creches, jardins de infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes.

2. Os municípios integram os conselhos locais de acção social e são obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de acção e desenvolva no âmbito concelho.

3. Compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social no âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social”.

social: educação, cultura, tempos livres e desporto, cuidados primários de saúde, acção social (Valente in Idáñez, 2001:12)

Princípios da acção social Municipal

Maria José Aguilar Idáñez, aborda no seu livro “Acção Social a nível municipal” os princípios da acção social municipal a dois níveis: ideológicos - filosóficos e operativos.

No nível dos princípios ideológico - filosóficos, realça a importância da clarificação dos princípios da igualdade, liberdade e solidariedade.

Idáñez ao falar da igualdade refere que “uma sociedade tende para a igualdade quando é capaz de dar a todos os seus membros possibilidades que a tornem real e efectiva – o que pressupõe uma vontade política de transformação”. Quer dizer, quando é capaz de criar para todas as pessoas, condições e benefícios sociais que as ajudem a superar a situação de marginalidade em que se encontram. Isto, como é óbvio, «requer incidir especialmente sobre aquelas pessoas que se encontram numa situação de discriminação, sobre a base do respeito às diferenças e à identidade das pessoas e grupos».

Ao falar do princípio da Liberdade, ela torna claro que este não se deve esgotar no campo dos direitos políticos e civis; deve, isso sim, assentar fundamentalmente “no exercício real e efectivo dos direitos sociais”.

No que concerne ao princípio da Solidariedade, para além de apelar ao “desenvolvimento de uma consciência social perante as necessidades sociais através da qual os cidadãos têm de assumir as problemáticas dos indivíduos, grupos e comunidades, como uma problemática sociopolítica, cujas causas são sociais e cuja existência afecta a todos”, Idáñez põe acento tónico na necessidade de, de forma prática, mecanismos de compensação, tendo em vista a redução das desigualdades sociais.

No segundo nível de princípios – o dos princípios operativos, a autora de que temos vindo a falar, apresenta sete princípios, a saber: conhecimento da realidade, planificação e coordenação, responsabilidade pública, universalidade, normalização, descentralização e participação.

É de referir que estes princípios operativos emanam dos ideológico-filosóficos, porém correspondem ao domínio da concretização dos princípios ideológicos ou se quiserem, se traduzem na materialização desses mesmos princípios, sem pôr de parte a opção política.

Dos princípios acima referidos, podemos destacar os seguintes:

Conhecimento da realidade – este princípio corresponde a todo um conjunto de trabalhos preliminares ou diagnósticos sobre o contexto, de forma a ter em conta as realidades sociológicas, económicas, culturais, políticas e institucionais. Como sublinha Idáñez, “um bom diagnóstico social comporta também um conhecimento de como se chegou à situação actual e quais são as tendências demográficas, psicossociais, culturais, políticas, produtivas, etc., com o fim de criar serviços sociais que sejam resposta aos problemas actuais e futuros”. Segundo a autora, este manancial de conhecimentos pode permitir a nível operativo, o desenho e implementação de um sistema de organização e gestão de serviços, capaz de providenciar propostas de soluções mais consentâneas com a realidade e a dimensão do problema. De forma a permitir uma actualização sistemática, afigura-se importante a efectivação de uma avaliação contínua dos serviços sociais existentes.

Planificação e coordenação – um dos problemas que enfermam o funcionamento dos serviços sociais dos nossos países é o recurso à improvisação e actuações pouco racionais, na solução de certas situações. Para evitar essa actuação deficitária, a planificação e coordenação constituem um dos princípios basilares. Segundo Idáñez, Planificação é importante “porque é um princípio imprescindível para assegurar a óptima utilização dos recursos sociais”. Coordenação é importante porque nenhum serviço social surge do nada, pois, há sempre seus antecedentes, quais sejam instituições e serviços que já foram criados, iniciativas privadas de serviços sociais, etc. Para maximizar o rendimento, eficácia e a qualidade é necessário ter em conta o que já existe, de forma a determinar em que medida, os serviços criados cumprem as suas obrigações e examinando como poderão prestar os seus serviços à comunidade, sem criar antes novos serviços, podendo integrá-los na rede, caso se revele necessário. Para o efeito, é imprescindível a estruturação de toda a política social sobre a base dos serviços sociais, tendo em conta, por um lado, o papel das sociedades intermédias, o mercado e a própria comunidade e por outro, o papel coordenador de todas essas políticas sociais, por parte do Estado.

Responsabilidade pública – neste princípio dá-se destaque à necessidade do serviço público municipal, respeitar o compromisso de “organizar e providenciar os serviços sociais mínimos, necessários para a população, podendo ainda coordenar as iniciativas que provêm do seio da comunidade, das organizações sociais, das entidades privadas, entre outros.

Universalidade – relativamente a este princípio chama-se a atenção para o facto de a política social ter em conta o universo, no processo da sua implementação, ou seja, quer a política quer os serviços da acção social, não devem ser concebidos unicamente para os desfavorecidos, o que muitas vezes acontece. Uma vez por intenção dos seus promotores, outras vezes pela mediatização contratual ou “pelo proselitismo ideológico, religioso ou partidário...” Eles devem ser concebidos numa perspectiva de integração de toda a população, como um todo, onde os desfavorecidos aparecem como partes integrantes desse todo.

Descentralização – este constitui para nós o princípio basilar que deve orientar os fazedores de políticas sociais e implementadores dos diversos serviços e programas, daí advenientes. No dizer de Idáñez, o princípio da descentralização, deve permitir a aproximação do centro decisor ao local dos problemas que se pretendem resolver, de modo a evitar o excesso de burocratização, o longo caminho a percorrer pelos desfavorecidos, ao encontro dos decisores, entre outros inconvenientes. Como a autora refere “ se tivermos em conta o facto de que as realidades sociais se alteram e têm sempre algo de inédito, não podemos continuar a pensar em respostas homogéneas nem instrumentalizadas, vindas de um longínquo centro de decisões”. (Idáñez, 2001)

O local é por conseguinte, o âmbito mais apropriado de actuação, pois permite uma interacção mais intensa e profícua entre o centro de decisão e os utentes. Esta descentralização não deve terminar ao nível do município, pois há toda uma necessidade de aproximar os serviços públicos aos seus utentes, daí que estes devem chegar até ao bairro, através da construção de equipamentos sociais adequados e prestação dos serviços daí advenientes.

Participação – por fim, temos este princípio que procura atribuir uma peculiar relevância à implicação dos cidadãos ou grupos populacionais, beneficiários da acção governativa municipal, no processo de planificação, decisão e execução de políticas e diversas acções conducentes à criação do bem-estar social dos cidadãos em geral, e dos

desfavorecidos em particular. Se por um lado a participação pressupõe a vinculação profunda dos utentes nos processos supracitados, por outro, na organização de um sistema de serviços sociais, revela-se de extrema importância a consideração de eventuais crises económicas, à escala mundial. E como sublinha Idáñez “ temos que desenhar um modelo em consonância com situações de crise: não podemos continuar a pensar num Estado benfeitor que proporciona serviços aos cidadãos, nem podemos continuar a considerar os serviços sociais como uma despesa social passiva...” (Idáñez, 2001:21-33).

Explanadas que foram, algumas ideias principais em torno do que é a acção social municipal e quais os princípios que a devem guiar e analisada a experiência legislativa sobre a acção social municipal, estaremos agora com ferramenta mais organizada para estudarmos e compreendermos como ocorrem os processos de produção e aplicação das políticas sociais, ao nível dos municípios em análise, o que ocorrerá quando estivermos a percorrer o capítulo sobre a territorialização das políticas sociais.

PARTE 2 – A ACÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE E NA REGIÃO DA ÁFRICA AUSTRAL

CAPÍTULO 3 – A EVOLUÇÃO DO SECTOR DA ACÇÃO SOCIAL EM MOÇAMBIQUE

3.1- O Período Antes da Independência

Tanto quanto pudemos desvendar das pesquisas efectuadas, em Moçambique, o sector da acção social no tempo colonial conheceu três fases com designações e atribuições relativamente diferenciadas, a saber: Assistência Pública, Promoção Social e Serviço Social Remedial.

Antes de descermos aos pormenores relativos a estas três fases há que referir que das pesquisas bibliográficas que efectuámos em Portugal constatámos alguns factos históricos que consideramos relevante para constar desta pesquisa como antecedentes.

Antecedentes da instalação do sistema de acção social em Moçambique

Segundo Fernando Maia, em Portugal, até o século XIX, o desenvolvimento da assistência social pública contou com o apoio dos Monarcas e com iniciativas particulares das misericórdias e outras “instituições de protecção social de forte inspiração religiosa”.

O lançamento da assistência social pública em Portugal, foi marcado pela iniciativa oficial da fundação da Casa Pia, nos finais do Século XVIII.

À semelhança do que se passava na governação em geral, a filosofia adoptada para a construção do sistema de acção social nas então colónias, imanava das decisões tomadas em Portugal, que eram posteriormente extensivas ao Ultramar.

No entanto, reza a história que relativamente a Moçambique, uma das primeiras iniciativas de organização da assistência social surgiu em 8 de Julho de 1771, data em que oficialmente, através do Acórdão da Junta, foi formalmente instituída a Santa Casa de Misericórdia de Sena, em resposta à petição dos moradores da vila de Sena pertencente ao actual distrito de Caia, representados pelo então Governador Balthazar

Manoel Pereyra do Lago que submetera a instâncias superiores uma carta datada de “oito de Julho de mil sete centos e setenta e hum” apresentando a referida petição onde constam os nomes dos peticionários (ver anexo IV) (Arquivo das Colónias, 1918: 264-267).

Outro marco importante foi a criação, em Portugal, do Conselho Geral de Beneficência em 1835, acto a que se seguiu a criação de vários estabelecimentos públicos de assistência social, em 1836, designadamente: asilos de infância, asilos de mendicidade, asilos para velhos e inválidos. Na mesma senda, foram criadas outras instituições tais como as Casas de Correção e alguns estabelecimentos para certos tipos de deficientes, designadamente cegos e de creches, dispensários e lactários.

Só em 1901 é que foi criada a Direcção de Beneficência Pública que no entanto não se mostrou eficaz. (Maia, 1985: 20-21)

Analisando as diferentes experiências quer de Portugal quer de outros países, então do Ultramar, podemos depreender que, seja embora de forma dispersa, no ponto de vista temporal e espacial, a organização do sistema de acção social naqueles tempos assentou num quadro triangular, onde tínhamos por um lado a actuação do Estado, estreitamente ligada aos comissariados da polícia como veremos mais adiante e por outro, a actuação de instituições de carácter religioso, não obstante a coordenação sempre presente entre o Estado e as igrejas.

Mais tarde, entra em vigor uma outra frente, mais vocacionada à previdência social dos trabalhadores, a qual estava mais ligada à administração pública, grandes empresas e sindicatos.

1ª Fase: Assistência Pública 1908 – 1950

Oficialmente, o trabalho social dirigido às populações, como assistência pública, em Moçambique, teve o seu início em 1908. Esta assistência pública consistia num apoio monetário dirigido aos pequenos grupos com problemas sociais. Não havendo pessoal especializado, a assistência pública então praticada, estava sob responsabilidade de funcionários administrativos e comissários da polícia. É assim que se compreende a existência, nessa altura, da chamada Polícia Sanitária.

As organizações religiosas desempenhavam aqui um papel importante, desenvolvendo actividades de caridade em prol dos desfavorecidos, mas com o apoio financeiro do Estado.

Segundo A. Dos Santos Figueiredo, para fazer face ao atendimento de doentes indígenas foram criados os hospitais de Lourenço Marques - Maputo, Vila de João Belo- Xai-Xai, Inhambane, Chinde, Quelimane, Tete, Angoche, Moçambique – Ilha de Moçambique, Memba, Nampula, Pôrto Amélia- Pemba e Mandimba.

Para atendimento de doentes mentais, o Estado português recorria nessa altura à República de África do Sul já que, para eles não se justificava a existência de um manicómio, pois do recenseamento populacional de 1928, se constatou que havia apenas 11 “ indivíduos idiotas sendo 9 varões e 2 fêmeas” .

Para a assistência médica de indígenas com doenças mentais cria-se nesta altura o Hospital Psiquiátrico de Marracuene. (...) “ (A. dos Santos Figueiredo, 1979:19).

No que concerne ao sistema de previdência social dos trabalhadores, é de realçar que no contexto daquilo que chamamos de 3ª frente, respeitante aos trabalhadores, surgiram nos finais da primeira fase novas medidas, corporizadas em decreto, aprovadas pela metrópole.

É neste contexto que entra em vigor, o decreto 204, de 08 de Novembro de 1922 que estabelece:

“ Art.º 6º - Todos os funcionários públicos e operários em serviço do Estado têm direito a assistência médica gratuita para si e suas famílias legalmente constituídas”.

O mesmo decreto tornava claro que a provisão dos medicamentos referidos acima, seria gratuita, mediante a apresentação de receitas médicas a serem disponibilizados pelas farmácias do Estado. Os encargos resultantes da prestação destes serviços clínicos seriam pagos pela Fazenda e o internamento dos funcionários e suas famílias nos hospitais do Estado passou a ser igualmente gratuito.

No que toca a assistência médica por acidentes no trabalho e acidentes profissionais, importa referir que começou a ter base legal, com a provação da lei 1942, de 27 de Julho de 1936, operacionalizada nas ex-colónias pelo Decreto 27 649, de 2 de Abril de 1937.

Através do decreto nº 30117, de 08 de Dezembro de 1939, os direitos supra mencionados passaram a ser extensivos a todos os territórios do Ultramar Português.

É assim que Moçambique passa a beneficiar deste sistema de previdência, posto em prática nos primórdios da implementação desta medida, pelas companhias com serviços médico-sociais e hospitalares próprios, como é o caso das companhias de Moçambique e da Companhia do Boror em Moçambique (Montalvo, 1966:330-331).

Quase ao fim desta fase, isto é, em 1948, o então Administrador de Homóine, Armando de Almeida e Cunha, propunha a criação de asilos rudimentares para indígenas, velhos e inválidos que funcionavam em palhotas maticadas, em todas as circunscrições de Moçambique (in Sociedade de Estudos da Colónia de Moçambique, 1950: 27-30).

2ª Fase: Promoção Social 1950 – 1960

Coincidindo com as mudanças políticas que então ocorriam a nível mundial, a segunda fase, que surge entre os finais dos anos 50 e princípios dos anos 60, é essencialmente marcada pelo surgimento da "Lei da descolonização", pelo surgimento do trabalho social na perspectiva de "promoção social", pelo surgimento de um grupo alvo privilegiado, constituído por mulheres e crianças, trabalho que efectuado por voluntários sociais, se desenrolava nos hospitais e nas comunidades, dentro dos chamados "Bairros Populares".

À luz da Portaria 16 008, de 17 de Outubro de 1956, os Sindicatos Nacionais passaram a funcionar como Caixas de Previdência, até à altura da instituição destas. Neste sentido esses Sindicatos destinavam-se a proteger os seus associados na doença, na invalidez e na velhice, em todos os territórios de Ultramar, com excepção de Macau e Timor, onde prevaleceram as Mutualidades e os Serviços de Saúde.

No quadro que se segue apresentaremos o conjunto de Sindicatos e Associações criados no período que vai de 1940 a 1962, com as respectivas Portarias:

N.º	DESIGNAÇÕES	PORTARIAS
1	Sociedade Humanitária “ Cruz do Oriente”	4040, de 8 de Maio de 1940
2	Sindicato Nacional dos Empregados do Comércio e Indústria da Província de Moçambique	110 422, de 22 de Junho de 1943
3	Sindicato Nacional dos Ferroviários de Manica e Sofala e do Pessoal do Porto da Beira	6196, de 10 de Novembro de 1945
4	Sindicato Nacional dos Empregados Bancários da Província de Moçambique	11 355, de 22 de Maio de 1946
5	Associação dos Velhos Colonos	7381, de 12 de Junho de 1948
6	Sindicato Nacional dos Operários da Construção Civil e Ofícios Correlativos da Província de Moçambique	7467, de 14 de Agosto de 1948
7	Associação Comercial de Moçambique Associação Industrial de Moçambique Associação de Socorros Mútuos “ Anjuma, Asmaril e Islamo”	10 981, de 21 de Junho de 1955
8	Sindicato Nacional dos Empregados de Escritório da Província de Moçambique	14 544, de 10 de Dezembro de 1960

9	Sindicato Nacional dos Profissionais de Estiva e Ofícios Correlativos do Distrito de Lourenço Marques	15 615, de 6 de Janeiro de 1962
10	Associação dos Naturais de Moçambique	16 143, de 2 de Junho de 1962

(Montalvo, 1966:334-337)

3ª Fase: Serviço Social Remedial 1962 – 1974

Esta fase tem como o seu marco principal a abertura da primeira escola de serviço social em Moçambique que, pertencendo à Universidade Católica de Lisboa, se dedicava à formação dos trabalhadores do serviço social, na perspectiva institucional virada essencialmente para as zonas urbanas. A política social de então era conhecida como "*remedial social welfare*".

A partir de 1965 começou um grande debate sobre o trabalho social. Destes debates surgiram três tendências principais, a saber:

- A primeira, tem a ver com a necessidade de ajudar os indivíduos e grupos a tomarem consciência da realidade em que estavam inseridos e ajudá-los a ultrapassar os problemas;
- A segunda, é aquela que visava contribuir para a consciencialização da pessoa, de modo a que participasse no processo de mudança social;
- Por fim, havia uma terceira tendência que foi marcada pelo compromisso do serviço social (latino-americano) em que a essência residia no imperativo de identificação total com as classes oprimidas (Silva, Terezinha, 2004: 2-4).

Em 1967, com a aprovação do Diploma Legislativo nº 2756, de 17 de Junho, o sistema da assistência pública viu-se reforçado, pois, o diploma em referência instituiu a Comissão Provincial de Assistência Pública, da então Província de Moçambique, designada por Assistência Pública.

A Comissão retro citada possuía um conjunto de atribuições, de entre as quais se podem destacar:

- a assistência à família, à mãe, à criança, aos menores, aos velhos e aos inválidos;
- a educação e recuperação dos cegos, mudos e surdos e outros deficientes físicos e mentais ou de indivíduos socialmente diminuídos;
- a protecção dos necessitados, designadamente dos que, não tendo meios de subsistência e que, por doença, defeito físico, desemprego involuntário, invalidez ou velhice, não possam beneficiar de uma assistência regular e não estejam abrangidos por seguro social;
- subsidiar instituições de beneficência e humanitárias, legalmente constituídas, que exerçam a sua acção na província e cujos fins se integrem nos planos gerais de assistência;
- assegurar a execução dos Acordos entre o Governo da Província e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para aplicação no rendimento líquido da Lotaria Nacional, nos termos da alínea d) do artigo 11º do Decreto-Lei nº 40 397, de 24 de Novembro de 1955, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 43 399, de 21 de Dezembro de 1960;
- subsidiar a instalação, equipamento e funcionamento do serviço especializado de medicina física e reabilitação de diminuídos físicos e sensoriais, desde que funcione sob a orientação e superintendência técnica da Direcção dos Serviços de Saúde e Assistência;
- conceber subsídios para pagamento de propinas e livros a estudantes pobres;
- exercer acção supletiva em relação a instituições particulares de assistência, quando estas não preencham, no mínimo, as condições financeiras e técnicas necessárias à prossecução dos seus fins (Diploma Legislativo nº 2756, de 17 de Junho de 1967, 5-7)

É na sequência da criação da Comissão cujas atribuições acabamos de arrolar, que a 22 de Julho de 1969, é criada na cidade da Beira a primeira escola de deficientes

visuais, fundada por um senhor de origem indiana e nacionalidade portuguesa, chamado Assis Milton Ovídeo Rodrigues (Boletim Oficial de Moçambique, 1971:1428).

Esta escola ficou conhecida por Instituto Assis Milton.

Mais tarde, ainda no mesmo contexto, se formalizaram as escolas especiais nº1 – ex-Professor Delfim Santos (1962) - para crianças com deficiências mentais, nº2 – Dr. Aires Pinto Ribeiro - para crianças com deficiências auditivas e de fala, isto em Maputo e a escola especial nº3 na cidade da Beira, que é homónima da nº 2, todas sob supervisão da então Direcção de Saúde e Assistência Pública (Ministério da Mulher e Acção social de Moçambique)

4ª Fase: Período do Governo de Transição 1974 – 1975

Esta fase é marcada fundamentalmente pela coexistência das instituições da fase anterior, ainda em funcionamento, com as novas estruturas criadas no âmbito da instituição do governo de transição, resultante da assinatura do acordo de Lusaka, de 7 de Setembro de 1974, no qual foi acordado entre o Governo Português e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) o fim da luta armada e início do processo de proclamação da independência de Moçambique.

Para permitir maior percepção do contexto, importa deixar aqui o essencial sobre o governo de transição, mormente no que diz respeito à composição e competências. Assim, o governo de transição era composto por:

- a) “um Alto-Comissário de nomeação do Presidente da República Portuguesa;”
- b) “um Governo de Transição nomeado por acordo entre a Frente de Libertação de Moçambique e o Estado Português;”
- c) “uma Comissão Militar Mista nomeada por acordo entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique.”

No trecho que se segue apresentam - se as competências do governo de transição incluindo tanto as da representação Portuguesa como as da parte Moçambicana.

Ao Alto-Comissário competia:

- a) representar o Presidente da República Portuguesa e o Governo Português;

- b) assegurar a integridade territorial de Moçambique;
- c) promulgar os decretos-lei aprovados pelo Governo de Transição e ratificar os actos que envolvam responsabilidade directa do Estado Português;
- d) assegurar o cumprimento dos acordos celebrados entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique e o respeito das garantias mutuamente dadas, nomeadamente as consignadas na Declaração Universal dos Direitos do Homem;
- e) dinamizar o processo de descolonização.”

À representação Governo de Transição competia:

- a) o exercício das funções legislativa e executiva relativas ao território de Moçambique. A função legislativa seria exercida por meio de decretos-lei;
- b) a administração geral do território até à proclamação da independência e a reestruturação dos respectivos quadros;
- c) a defesa e salvaguarda da ordem pública e da segurança das pessoas e bens;
- d) a execução dos acordos entre a Frente de Libertação de Moçambique e o Estado Português;
- e) a gestão económica e financeira do território, estabelecendo nomeadamente as estruturas e os mecanismos de controlo que contribuam para o desenvolvimento de uma economia moçambicana independente;
- f) a garantia do princípio da não discriminação racial, étnica, religiosa ou com base no sexo;
- g) a reestruturação da organização judiciária do território.”

De referir que o Governo de Transição foi constituído por:

- a) um Primeiro-Ministro nomeado pela Frente de Libertação de Moçambique, a quem competia coordenar a acção do governo e representá-lo.

- b) nove Ministros, repartidos pelas seguintes pastas: Administração Interna; Justiça; Coordenação Económica; Informação; Educação e Cultura; Comunicações e Transportes; Saúde e Assuntos Sociais; Trabalho; Obras Públicas e Habitação;
- c) secretários e subsecretários a criar e nomear sob proposta do Primeiro-Ministro, por deliberação do Governo de Transição, ratificada pelo Alto-Comissário;
- d) ao Governo de Transição cabia definir a repartição da respectiva competência pelos Ministros, Secretários e Subsecretários.”

Os ministros eram nomeados por ambas as partes na proporção de dois terços por Moçambique e um terço pelo governo Português.

Foi neste contexto que foi criado o Ministério da Saúde, entre outros ministérios, que continha a direcção geral de saúde e assuntos sociais, que constituiu o embrião da nova estrutura na área da acção social, que viria a iniciar as suas funções em pleno, em 1975, depois da proclamação da independência.

3.2- Período Pós Independência 1975 – 2010

Depois da proclamação da independência nacional, no sector da acção social, no período que vai de 1975 a 2010, podemos distinguir três fases:

1ª Fase: Entrada em Funcionamento da Direcção Geral dos Assuntos Sociais, integrada no Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais (1975-1990)

Depois da assinatura dos acordos de Lusaka a 7 de Setembro de 1974, facto que constituiu marco importante do fim da luta de libertação de Moçambique e o ponto zero do exercício de governação do país pelos moçambicanos, representados na circunstância pela então Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), foi, a 20 de Setembro de 1974, constituído o então chamado Governo de transição.

É no exercício das suas funções que o Governo de transição, à luz do Decreto-Lei 17/74 de 21 de Novembro, cria no Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais, através do Despacho de 10 de Dezembro de 1974, publicado no Boletim Oficial nº 144, 1ª série, Suplemento (página 1), de 12 de Dezembro de 1974, quatro Direcções Gerais, nomeadamente:

- Direcção Geral de Assistência Médica e Hospitalar;
- Direcção Geral de Saúde Pública;
- Direcção Geral de Administração e Formação de Pessoal de Saúde ;
- Direcção Geral dos Assuntos Sociais;

Das quatro direcções acima referidas, retomaremos, pela natureza do presente estudo, à Direcção Geral dos Assuntos Sociais, pois, ela constitui para nós a semente do sector da Acção Social, no período pós colonial.

Neste sentido, julgamos ser importante apresentar alguns detalhes, que na essência se resumirão em atribuições e serviços com ela relacionados, como em seguida se arrolam:

Atribuições da Direcção Geral dos Assuntos Sociais

Segundo o despacho que temos vindo a citar, constituem atribuições da direcção acima referida, as seguintes:

- Acção de orientação familiar e integração comunitária dos indivíduos;
- Educação social, incluindo, nomeadamente, a correcção de desvios sociais e a recuperação de marginais;
- Correcção de assimetrias sociais, pela orientação para o trabalho e para a participação no processo de desenvolvimento colectivo;
- Apoio à reabilitação de diminuídos, com especial atenção dos diminuídos físicos e visando a sua reclassificação socioprofissional e reintegração comunitária;
- Assistência económico-social aos indivíduos com carências justificadas;
- Tutela social;
- Cooperação no âmbito da assistência social, com a acção de saúde, tanto ao nível das estruturas de base como ao nível das estruturas hospitalares;
- Manutenção e gestão ou orientação de instituições de suprimento social, enquanto não forem integradas noutros esquemas funcionais;
- Licenciamento e orientação ou gestão de actividades que proporcionem receitas à assistência social (Despacho de 10 de Dezembro de 1974:20).

Subjacente à Direcção Geral dos Assuntos Sociais, existia um conjunto de serviços, designadamente: Estudo e Planeamento, Administração, Gestão, Acção Social, Educação Social e Inspeção.

Constituindo o garante da execução dos programas desta Direcção, estes serviços tinham o seguinte leque de competências:

- Preparar e avaliar os planos de acção social e elaborar os respectivos programas, bem como prestar apoio, em matérias da sua especialidade, aos órgãos centrais de planeamento e às outras Direcções-Gerais e serviços equiparados, na concepção dos respectivos planos;

- Colaborar com a Direcção-Geral de Administração e Formação de Pessoal de Saúde nas medidas tendentes à valorização do pessoal a seu cargo e do que possa ser-lhe destinado, tendo em especial conta as realidades comunitárias e a necessidade de encontrar sucedâneos para a solução da carência de técnicos sociais;
- Prestar, no domínio da sua competência, às Direcções-Gerais de Administração Médica e Hospitalar e da Saúde Pública, a colaboração que lhe seja solicitada, atendendo especialmente às funções de apoio aos vários níveis de acção de saúde que lhe são cometidas;
- Cooperar, dentro da sua especialização, nos estudos relativos ao conhecimento e a promoção da situação sanitária do país;
- Promover a investigação e desenvolvimento de técnicas e métodos de educação e serviço social;
- Propor o estabelecimento de acordos com outros países para apoio técnico e informativo que permitam uma permanente actualização no domínio das técnicas sociais;
- Difundir doutrina e informação social, dentro da linha política de orientação nacional;
- Recolher dados estatísticos referentes às matérias ao seu cargo e fornecê-los ao Instituto Nacional de Saúde Pública;
- Orientar, coordenar, fiscalizar e inspeccionar, a nível de todo o território, as actividades de acção social e correspondentes executores, procurando encaminhá-las para um sistema unitário de acção social;
- Dinamizar programas de desenvolvimento socioeconómico, com especial incidência nos meios suburbanos e rurais e nas bases comunitárias, incentivando os indivíduos a participarem activamente em tais programas e cooperando, para o efeito, com os Comitês da Frente de Libertação de Moçambique;
- Promover e orientar campanhas contra o alcoolismo, o tabagismo e outras toxicomanias, e promover as correspondentes acções de

recuperação, colaborando com outros organismos empenhados na consecução destas mesmas finalidades;

- Activar campanhas contra a prostituição e exercer a correspondente acção recuperadora;
- Promover a recuperação de outros indivíduos em situação de marginalidade social;
- Criar obras sociais para trabalhadores e seus familiares e administrá-las ou orientar a respectiva gestão, controlando a iniciativa de tais obras pelas entidades privadas dentro do critério definido no nº 2.5.4 do documento em referência que, citamos: "A Direcção-Geral de Assuntos Sociais promoverá a integração das instituições privadas de assistência na orgânica estadual, por forma a constituir-se um sistema de acção social em que se verifique unidade de orientação política e de planeamento e execução de actividades";
- Criar instituições para pessoas que, não carecendo de hospitalização, precisam de cuidados paramédicos e ajuda social, quer tais casos ocorram por impossibilidade de integração familiar, quer resultem de deficiências económicas;
- Assegurar acção social directa e acolhimento, auxiliando os indivíduos necessitados de assistência médica ou de cuidados de saúde de base e, nomeadamente, corrigindo as carências económico-sociais próprias dos respectivos estados;
- Exercer a tutela social;
- Promover e orientar a construção, equipamento e conservação das instalações a seu cargo, recorrendo, quando motivos de economia o justifiquem, ao Gabinete de Instalações e Equipamento;
- Organizar e manter actualizado o inventário das instituições, serviços e meios de acção social;
- Promover, directamente ou em colaboração com outras entidades, a prestação de socorros urgentes por motivos de calamidades públicas ou sinistros, coordenando e orientando a aplicação de donativos ou o

produto de subscrições que, para efeitos de socorros imediatos, se realizem;

- Realizar inquéritos sociais, gerais, familiares ou individuais, por iniciativa própria ou a pedido de instituições legalmente constituídas, quando estas não possuam os meios adequados;
- Cooperar, em matéria social, nas políticas de infância e juventude;
- Realizar a política de Terceira Idade, nomeadamente promovendo e executando programas de ajuda às pessoas idosas ou inválidas, com adopção de medidas de reclassificação socioeconómica e profissional, com vista a alcançar a participação de tais assistidos na vida da comunidade de acordo com as suas aptidões;
- Suportar, total ou parcialmente, à aquisição dos meios necessários para reabilitação dos deficientes;
- Assegurar os serviços da lotaria e autorizar, gerir ou orientar outras iniciativas capazes de proporcionarem receitas para a assistência social (Despacho de 10 de Dezembro de 1974, 20-23).

Para permitir a concretização das atribuições e competências acima referidas, a Direcção-Geral de Assuntos Sociais estabeleceu um conjunto de serviços designadamente:

- a) Serviços de Estudo e Planeamento;
- b) Serviços de Administração;
- c) Serviços de Gestão;
- d) Serviços de Acção Social;
- e) Serviços de Educação Social;
- f) Serviços de Inspeção (Despacho de 10 de Dezembro de 1974: 23).

2ª Fase: Desmembramento do sector da Acção Social, do Ministério da Saúde e Assuntos Sociais e consequente criação da Secretaria de Estado da Acção Social (1990-1994)

Depois de um longo período em que a Acção Social era exercida por uma Direcção Nacional, integrada no Ministério da Saúde, com a criação da Secretaria do Estado da Acção Social (SEAS) em 1991, começa uma nova era, marcada por um lado pela autonomização do sector e por outro por um crescente esforço visando a clarificação do campo de acção e respectivos grupos-alvo, como pelo manifesto interesse de definir as políticas do sector.

Antes de nos retermos no historial da acção social do período acima referido, gostaríamos porém de dedicar algumas linhas aos aspectos que antecederam este período, aspectos estes que resultantes da introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), como consequência da viragem do sistema de economia centralizada para a economia de mercado, marcaram significativamente a filosofia e o *modus facetandi* da acção social.

Refira-se que o programa de Reabilitação Económica foi uma política macro económica introduzida pelo Governo de Moçambique, em 1987 e que constituiu o ponto de viragem de uma economia centralizada para uma economia de mercado (www.gov.moz)

Como dizíamos há pouco, com a introdução do Programa de Reabilitação Económica a acção social começou a ser praticada à luz de uma nova abordagem, na qual podemos encontrar como características fundamentais as seguintes:

- a) Conversão do sistema de acção social universal para o selectivo - o sistema de acção social deixa de ser universal, isto é, dirigido a um vasto grupo genérico de carenciados passando a ser selectivo, ou seja, restringindo-se apenas aos mais desfavorecidos, aqui designados por «grupos sociais vulneráveis»;
- b) Descentralização do sistema de acção social - aqui surge como marca principal, o facto de as políticas e os serviços se desenvolverem a nível local e com a participação do cidadão;

- c) Redefinição da participação do sector privado e clarificação do âmbito de actuação, entre a sociedade civil, o sector privado e o estatal, donde o Estado se reserva essencialmente às funções de proteger os mais necessitados, definir políticas, incentivar a promoção e defesa dos direitos dos seus grupos alvo e de coordenar os diferentes esforços do sector da acção social;
- d) Adopção do princípio de não institucionalização, que consiste na não priorização do atendimento dos grupos alvo, dentro das instituições de modo a que estes possam ser atendidos em centros abertos ou nas comunidades.

Esta nova matriz da acção social era fundamentalmente orientada por cinco princípios, a saber: individualização, aceitação, não julgamento, confidencialidade e liberdade na tomada de decisão (Silva, T., 2004:6)

O Decreto Presidencial nº 28/90 de 10 de Setembro que cria a Secretaria acima referida, define um conjunto de atribuições dentre as quais se podem destacar as seguintes:

A. No domínio da protecção e assistência à infância:

- Organizar, dirigir e controlar a execução de programas de apoio visando a protecção e assistência à infância.
- Dirigir, planificar e promover a criação de unidades sociais de protecção e apoio à infância, bem como elaborar normas para a organização pedagógica e administrativa dos estabelecimentos infantis, de acordo com as orientações definidas pelo Ministério da Educação.
- Apoiar os órfãos, abandonados e carentes de apoio familiar.
- Apoiar mulheres grávidas e recém nascidos indigentes.
- Proceder a estudos e pesquisas sobre o desenvolvimento dos vários grupos de crianças em situação difícil, de modo a adequar os programas de apoio.

- Programar e apoiar em acções de carácter educativo, junto da comunidade, sobre alternativas de atendimento à criança e o papel dos adultos no desenvolvimento e formação integral da criança.
- Organizar e controlar a rede de unidades sociais no âmbito de apoio à infância, bem como o seu apetrechamento.
- Elaborar normas e regulamentos com vista a garantir e preservar os objectivos e funcionamento das unidades infantis.
- Promover a implementação da lei de adopção e tutela em colaboração com outras estruturas.

B. No âmbito de apoio à velhice:

- Dirigir, organizar, planificar e impulsionar acções de apoio às pessoas idosas sem amparo familiar, com ou sem meios de subsistência ou que se encontrem noutras situações especiais de carência, pela integração progressiva das mesmas na vida da comunidade e pela criação de centros para o seu acolhimento.
- Criar hábitos de vida colectiva e promover a aprendizagem de tarefas socialmente úteis adequadas ao estado de saúde física e mental do idoso.
- Promover acções com vista à educação das populações a fim de que elas tomem consciência da necessidade e possibilidade de integrar as pessoas idosas na família e na vida da comunidade.
- Estabelecer contactos com familiares dos idosos, utentes dos centros de acolhimento ou instituições sociais de apoio à velhice, rejeitados ou abandonados pelas respectivas famílias, a fim de se estudar a possibilidade da sua integração.
- Organizar, dirigir e controlar a rede de unidades sociais no âmbito do apoio à velhice, incluindo o seu apetrechamento.
- Elaborar normas e regulamentos com vista a garantir e preservar os objectivos e o funcionamento das unidades sociais de apoio à velhice.

C. No apoio aos deficientes físicos e mentais:

- Dirigir, organizar, planificar e impulsionar acções de protecção, apoio, educação e recuperação social dos diminuídos físicos, mentais e sensoriais, pela sua integração progressiva na vida da comunidade e pela criação de centros para o seu acolhimento.
- Criar hábitos de vida colectiva e promover a aprendizagem de tarefas socialmente úteis, adequadas ao estado de saúde física e mental dos deficientes físicos e sensoriais.
- Estabelecer contactos com familiares dos deficientes físicos ou sensoriais, utentes dos centros de acolhimento ou instituições sociais de apoio aos mesmos, a fim de estudar a possibilidade da sua reintegração nas suas famílias.
- Promover acções com vista à educação das populações a fim de que elas tomem consciência da necessidade e possibilidade de integrar os indivíduos portadores de deficiências congénitas ou adquiridas, na família e na comunidade.
- Organizar, dirigir e controlar a rede de unidades sociais, no âmbito do apoio aos deficientes físicos, mentais e sensoriais, bem como o seu apetrechamento.
- Elaborar normas e regulamentos com vista a garantir e preservar os objectivos e o funcionamento daquelas unidades sociais (Decreto 28/1990 de 10 de Setembro:18-19).

De referir que, foi através deste Decreto que ficou determinada a transferência do património da ex-Direcção Nacional da Acção Social para a então Secretaria do Estado da Acção Social.

3ª fase - O surgimento do primeiro Ministério da Acção Social - Ministério para a Coordenação da Acção Social (1995-1999)

Depois da realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, houve, aquando da formação do novo governo, a necessidade de imprimir novas dinâmicas em vários sectores.

Neste sentido, é criado pela 1ª vez um Ministério que se responsabiliza não só pela execução das políticas da Acção Social, mas também pela Coordenação da Acção Social, exercida por outras entidades governamentais e não governamentais.

É assim que se cria pelo Decreto Presidencial nº 3/95, de 25 de Agosto, o Ministério para a Coordenação da Acção Social, cujas atribuições não diferem em grande medida relativamente das atribuições da entidade que o antecede, ou seja a Secretaria de Estado da Acção Social.

Porém, aqui se procura redimensionar os âmbitos, acrescentando atribuições inerentes à função de coordenação.

Coube a este Ministério a responsabilidade de elaborar e publicar pela primeira vez o seu estatuto orgânico através do Diploma Ministerial nº 14/96 de 21 de Fevereiro.

Para além de outros aspectos igualmente relevantes constantes no estatuto orgânico em referência, julgamos, para o efeito do presente trabalho, ser importante apresentar a estrutura e as respectivas funções do Ministério para Coordenação da Acção Social nos seguintes moldes:

A nível central:

- Direcção Nacional da Acção Social – a esta competia:
 - Estabelecer e dirigir o processo de planificação do sector da Acção Social, a nível central e local;
 - Elaborar os planos e programas estratégicos da Acção Social, de acordo com as normas e procedimentos, em vigor;
 - Coordenar e controlar os programas governamentais de acção Social a cargo do Estado levados a cabo pelos diferentes órgãos;
 - Coordenar e harmonizar de acordo com as estratégias e planos de acção social a elaboração e implementação de programas por parte de outras entidades nacionais ou estrangeiras, que exerçam funções, no campo da acção social;
 - Controlar a gestão das unidades sociais, elaborar normas, procedimentos e padrões de qualidade, por forma a assegurar o seu correcto funcionamento;

- Realizar estudos específicos em relação às unidades sociais e introduzir medidas destinadas ao seu desenvolvimento e assegurar uma maior eficiência e qualidade dos serviços neles prestados, bem como atribuir uma maior autonomia financeira, entre outras.
- Direcção de Estudos e Avaliação – a esta competência:
 - Realizar e promover estudos para a identificação e caracterização dos grupos alvos da acção social e para o aprofundamento das causas que originam a situação de vulnerabilidade em que os mesmos se encontram e das possíveis soluções a adoptar;
 - Estabelecer e dirigir mecanismos de obtenção, processamento, conservação e disseminação da documentação e informação científica e técnica do Ministério para a Coordenação da Acção Social, bem como controlar e apoiar a realização desta actividade nos diferentes níveis da instituição;
 - Realizar investigação e outras formas de pesquisas para avaliar o impacto produzido pelos programas de Acção Social nos seus grupos alvos tendo em vista o melhoramento dos serviços prestados, entre outras.
- Direcção de Cooperação e Educação Pública – a esta competência:
 - Mobilizar organizações estrangeiras e nacionais para participar no processo de elaboração e implementação de programas de Acção Social, nas distintas áreas, de acordo com as prioridades e estratégias definidas pelo Ministério;
 - Preparar e monitorar acordos de cooperação com entidades que actuam no campo da acção social com vista a angariação de recursos, à coordenação de esforços na implementação de programas e à realização de outras actividades de interesse para o desenvolvimento da Acção Social;

- Acompanhar, apoiar e divulgar o trabalho que realizam as organizações não-governamentais e outras entidades que apoiam os grupos dentro da Acção Social e criar as condições para que a sociedade civil contribua na materialização dos objectivos da Acção Social, entre outras.

- Inspecção da Acção Social – a esta competeia:
 - Fiscalizar o cumprimento das normas técnicas e organizacionais que regulam o exercício da actividade da Acção Social;
 - Verificar segundo os procedimentos estabelecidos a utilização dos recursos destinados ao funcionamento das entidades e unidades sociais e orgânicas da Acção Social, nomeadamente: recursos humanos, financeiros e materiais;
 - Dar parecer sobre o funcionamento, organização e eficiência técnica dos sectores, bem como sobre a competência e zelo dos funcionários nos vários órgãos da acção social, entre outras.

- Departamento de Recursos Humanos – a este competeia:
 - Implementar as disposições legais constantes do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado e as específicas do sector referentes aos Recursos Humanos e zelar pelo cumprimento das normas;
 - Organizar e controlar o funcionamento do sistema de informação dos Recursos Humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Social, com vista a apoiar outras organizações interessadas e que o requeiram;
 - Realizar estudos do perfil dos cargos da Acção Social, das características e composição do pessoal que permitam determinar as correlações entre os requisitos e características do pessoal, os factores de motivação, e as formas mais convenientes para estimular a eficiência do pessoal afecto no sistema de Acção Social, entre outras.

- Departamento de Administração e Finanças – a este competia:
 - Elaborar e apresentar o plano do orçamento do Ministério, de acordo com a metodologia e normas estabelecidas;
 - Administrar o património e bens do Ministério de acordo com as normas e regulamentos estabelecidos pelo Estado, garantindo a sua correcta utilização, manutenção, protecção, segurança e higiene;
 - Articular com as unidades orgânicas do Ministério, centrais e locais, em matéria administrativo-financeira, com vista a prestar eventual apoio técnico de que elas necessitem, entre outras.

- Gabinete de Ministro – a este competia:
 - Programar e apoiar as actividades do Ministro e do Vice-Ministro;
 - Programar, preparar e secretariar as reuniões do Conselho Consultivo e outras que o Ministro determinar;
 - Assegurar a comunicação do Ministro e do Vice-Ministro com o público e o relacionamento com entidades nacionais e estrangeiras, etc. (1996: 44-46).

A nível local:

Aqui situam-se as Direcções Provinciais da Coordenação da Acção Social e Delegações de instituições subordinadas (Gabinete de Apoio à População Vulnerável).

Apresentado que foi o essencial da estrutura do 1º modelo do Ministério da área da Acção Social, interessa, antes de passar para o período seguinte, realçar que foi durante este período que os esforços conducentes à produção da Política Nacional da Acção Social, da Pessoa Portadora de Deficiência e da Criança, iniciados no período 91/94, com destaque na Política da Acção Social aprovada pela Resolução nº 12/98, de 9 de Abril, do Conselho de Ministros e a Estratégia da Acção Social sobre a Criança, de Junho de 1998, se viram concretizados.

O período do Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social (2000-2004)

Depois de um mandato de cinco anos, em que se acoplou ao sector da Acção Social a componente da Coordenação, eis que, com o início de um novo mandato (2000-2004), se cria, ao abrigo do Decreto Presidencial nº 8/2000, um novo ministério que, para além da componente de Coordenação, insere de forma manifesta a componente da Mulher – o Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social.

Este Ministério, prosseguiu um conjunto de objectivos dentre os quais, pela sua significância e pertinência, se podem destacar os seguintes:

- integrar-se nos esforços para a erradicação da pobreza absoluta e combate à exclusão social em Moçambique;
- promover a emancipação e o desenvolvimento da mulher nas áreas política, económica, social e cultural;
- coordenar e promover a assistência aos grupos populacionais com maior carência de apoio social, psicológico, material ou moral, nomeadamente mulheres, crianças, idosos, pessoas portadoras de deficiência e outros grupos sociais em situação de vulnerabilidade, visando assegurar o seu bem-estar, através da melhoria do seu nível de vida e da extensão de oportunidades para o desenvolvimento das suas capacidades.

Na verdade, este Ministério engendra o essencial do que constituíam atribuições e competências das suas estruturas predecessoras, incluindo porém, a componente da mulher e do género que, no nosso entender, se exprime com maior clareza no estrato de competências inerentes a esta componente, como em seguida se pode demonstrar:

- a) Propor medidas destinadas a uma maior participação da mulher em todos os sectores e níveis do País e a igualdade de oportunidades e de acesso à vida política, económica, social e cultural;
- b) Promover e coordenar o processo de revisão da legislação que discrimina ou que favorece a discriminação da mulher;
- c) Promover e estabelecer uma base de dados sobre a mulher no país, numa perspectiva de género;

- d) Promover a assistência às mulheres chefes de agregado familiar com fraca capacidade económica, de modo a habilitá-las a participar nos esforços do desenvolvimento do País;
- e) Promover e realizar programas de educação e capacitação da mulher jovem de modo a prepará-la para desempenhar, de uma forma dinâmica, o seu papel na sociedade;
- f) Propor a adopção de medidas capazes de garantir a protecção da mulher contra a violência, incluindo a violência doméstica;
- g) Promover a educação pública relativa à situação da mulher com vista a elevar a sua consciência sobre os seus direitos e propiciar mudanças de atitude da sociedade em geral, em relação ao seu estatuto (*ibid*).

O período do Ministério da Mulher e Acção Social (2004 e seguintes)

O Governo resultante das eleições de 2004, pelo Decreto Presidencial nº 13/2005, de 4 de Fevereiro, extinguiu o Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social, apenas no ponto de vista de designação, criando o Ministério da Mulher e da Acção Social, o qual herdou as competências, funções, meios humanos, materiais e financeiros do Ministério anterior.

Tanto quanto nos parece, é a partir daqui que se nota uma relativa estabilização quanto à designação, mandato, atribuições e o conjunto de grupos alvo adstritos a este ministério. Isto porque o governo resultante das eleições de 2009, decidiu manter o Ministério da Mulher e Acção Social criado ao abrigo do Decreto Presidencial nº19/2005, de 31 de Março, que definindo este ministério como órgão central do aparelho do Estado que dirige a implementação das políticas de emancipação e desenvolvimento da mulher e da acção social do país, fixa as atribuições e competências do mesmo (Boletim da República, 1ª série - Número 37/2005:352).

Por fim, importa sublinhar que o combate à exclusão social, aparece de forma expressa como uma das prioridades do Governo de Moçambique, pela 1ª vez, no Decreto Presidencial nº8/2000 que cria o Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social. É também no mesmo decreto que aparece pela 1ª vez, de forma manifesta, a menção às mulheres chefes de agregado, como um grupo alvo a considerar, nos esforços

que visam habilitá-las para a sua efectiva emancipação e participação nos processos de desenvolvimento do país.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS DE ACÇÃO SOCIAL NA ÁFRICA AUSTRAL

Para uma melhor compreensão do contexto socioeconómico e político em que se construiu o sistema de acção social em Moçambique, uma abordagem, ainda que ligeira, sobre alguns países da região, revela-se absolutamente indispensável.

Na impossibilidade de aflorar esta realidade à escala regional, consideramos opção relevante e bastante, a selecção de dois países da região, designadamente África do Sul e Zimbabwe.

Possuindo embora estes, quanto a colonização, história diferente relativamente a Moçambique (colonizado por Portugal) e comum entre si, isto é, tendo Inglaterra, como país colonizador, ostentam níveis diferenciados de desenvolvimento socioeconómico e político-cultural.

É de recordar que estamos a falar concretamente da África do Sul e do Zimbabwe, onde o primeiro, não obstante certas penumbras no campo político, possui uma economia um tanto ou quanto estabilizada, com uma inflação que em 2007 rondava em 5%², enquanto o segundo, com uma inflação que rondava 165 000%³ em Fevereiro de 2008, se confrontava com uma crise económica, social e política.

Antes de apresentarmos os dois casos, interessa sublinhar que o facto de Moçambique ter sido colonizado por Portugal e os outros terem sido colonizados por Inglaterra, engendra no processo algumas nuances que se repercutem na caracterização dos sistemas de acção social dos dois contextos socioeconómicos e políticos, como adiante poderemos observar.

Outrossim, revela-se igualmente importante apresentar-se desde já alguma abordagem sobre o conceito de *apartheid*, pois, este influenciou significativamente tanto na concepção como na aplicação de políticas sociais, mormente na África do Sul.

Estabelecido paulatinamente desde os primeiros tempos da chegada dos primeiros colonos europeus à África do Sul no século XVIII, o termo *apartheid* refere-

² [http://www.indexmundi.com/pt/africa_do_sul/taxa_de_inflacao_\(precos_ao_consumidor\).html](http://www.indexmundi.com/pt/africa_do_sul/taxa_de_inflacao_(precos_ao_consumidor).html)

³ <http://www.negocios.pt/default.asp?CpContentId=315574>

se ao sistema de segregação racial instaurado neste país. Este sistema segregacional era tão estruturalmente complexo que se caracterizava por princípios, classificação e níveis de segregação próprios.

Quanto aos princípios, importa realçar que existiam dois, a saber:

- Princípio da diferenciação - correspondia às diferenças que se estabeleciam entre indivíduos, com base na raça, cor e ou nível de civilização, por oposição a assimilação;
- Princípio da manutenção e da perpetuação da individualidade (identidade) – estava relacionada com os diferentes grupos de cor de que a população se compunha e do desenvolvimento separado destes grupos, de acordo com a sua própria natureza, as suas tradições e as suas faculdades, por oposição à integração (Gamelas, 2002:26).

Quanto à classificação da população, é de realçar que o *apartheid* estabeleceu quatro grupos diferenciados. Para trazer uma percepção mais próxima da realidade, afigura-se importante sublinhar que, momentos houve em que não obstante as vantagens excessivas atribuídas a grupos minoritários, a disparidade numérica entre classes era bastante acentuada, como se pode ler no quadro que se segue:

Tabela nº 8 - Classificação de grupos populacionais

Grupo populacional	População (milhões)	%
Brancos descendentes de emigrantes europeus	4.5	15
“Pessoas de cor” ⁴	2.5	8
Descendentes asiáticos	1	3
Africanos negros	23	74

Fonte: Paula Gamelas (2002:26)

⁴ Pessoas cujos descendentes provém de mais de uma “raça”.

Por fim, o *apartheid* definiu também níveis diferenciados de segregação, a saber:

- Microsegregação – criação de espaços públicos específicos para brancos e não brancos, como por exemplo, lavabos, salas de espera, carruagens de comboio, entre outras;
- Mesossegregação – separação de indivíduos por bairros residenciais consoante a dicotomia brancos e não brancos, atribuindo-se designações especiais aos bairros habitados por negros. Soweto é exemplo disso.
- Macrossegregação - separação de populações em territórios próprios tidos como reservas nativas (Ibid.).

4.1- O sistema de Acção Social na África do Sul

4.1.1- O Período Colonial

A abordagem sobre a problemática da assistência social na África do Sul assume contornos de merecido destaque com o desabrochar da indústria mineira em 1860, pois, o desenvolvimento desta fez com que aparecessem mais mulheres, jovens, idosos, doentes e pessoas portadoras de deficiência que, tendo a sua subsistência mais dependente da agricultura, viam nessa indústria alguma esperança na provisão de algum suplemento ou subsídio, já que partes de membros das famílias a que estes pertenciam tinham vínculos com as indústrias mineiras.

Antes porém, e mesmo depois da entrada em funcionamento da indústria mineira, particularmente no que toca aos africanos, as funções assistenciais eram supostamente realizadas pela economia de subsistência e pelo grupo de regulados, facto que foi aproveitado pelo Estado para a não assistência, alegando a existência já de entidades próprias.

Tendo como áreas e grupos alvo privilegiados o alívio da pobreza, as crianças e as pessoas portadoras de deficiência, a Igreja, com particular ênfase a reformada holandesa, desempenhou desde sempre um papel de destaque e a primeira legislação social promulgada, respondia às necessidades dos grupos vulneráveis.

Potgieter, um dos historiadores de referência no processo do desenvolvimento do serviço social na África do Sul, reportou iniciativas relacionadas com a assistência social para os brancos, o que reflecte o preconceito na política assistencial sul-africana e nos registos da história da assistência social (Patel, 2007:68).

Só em 1910, altura em que se forma a União da África do Sul e a Igreja começa a abranger os brancos nos seus programas de assistência social, é que o Estado se vê na contingência de definir parcerias, de forma a não se eximir do seu papel assistencialista perante os brancos, em detrimento da Igreja.

Como consequência da recomendação da Comissão Carnegie, foi criado, em 1937, o primeiro departamento estatal de assistência social, marcando assim o início de uma intervenção estatal organizada, na área da assistência social e da profissionalização do serviço social (Potgieter e Winckler citados por Patel, 2007:69).

Este departamento teve como atribuições principais a reabilitação dos indivíduos ou famílias socialmente desfavorecidas, a pesquisa e tratamento de condições surgidas das desigualdades sociais, bem assim a coordenação de tais serviços (Buummer citado por Patel, 2007:69).

Como enfatiza Patel (2007:70), no seu livro “Social Welfare & Social Development in Southern África”, (...) “numa conferência sobre “A Questão do Branco pobre”, HF Verwoerd, que mais tarde se tornou num dos arquitectos chaves do *apartheid* e terceiro Primeiro-Ministro do Partido Nacional, exigiu uma estratégia económica, política e social compreensiva para lidar com a pobreza branca e os seus efeitos. Esta estratégia incluía a criação de oportunidades de emprego, serviços sociais mais sustentáveis e extensivos e uma intervenção concertada do Estado (Le Roux, 1978)”. De referir que a estratégia acima referida, depois do Partido Nacional ter ganho o poder em 1948, foi sistematicamente implementada.

4.1.1.1- O período do *apartheid*

Em 1948 o Partido Nacional subiu ao poder como resultado da aliança de classe dos Afrikaners e com uma base de apoio forte entre os trabalhadores brancos. (...) O Governo alegava que a integração de todas as raças numa sociedade comum não iria garantir a paz, liberdade e prosperidade para todos e que a solução estava no desenvolvimento separado.

Numa altura em que os africanos de cor negra e outros, diferentes dos brancos, enfrentavam problemas não só de assistência quantitativamente insuficiente, mas também qualitativamente incipiente, os brancos, como demonstra a tabela que se segue, se davam ao luxo de exacerbar na quantidade e qualidade de assistência.

Tabela nº 9 - Despesas de assistência para os diferentes grupos populacionais

Grupos Populacionais	1950	1976	1990
Brancos	61%	56%	23%

Negros	25%	28%	52%
Mulatos/Indianos	14%	16%	24%

Fonte: SAIRR 1992 e Terblanche 1987 (Patel, 2007:72)

Note-se que a tabela supracitada demonstra as percentagens das despesas públicas na área da assistência aos diferentes grupos populacionais entre 1950 e 1990. Recorde-se que em 1990 os brancos constituíam 13% da população comparando com os negros (76%), indianos (3%) e mulatos (9%) (SAIRR, citado por Patel, 2007:72). É importante salientar que, em conformidade com os dados acima apresentados, em 1990, já se faziam sentir os primeiros sinais do fim do *apartheid*, como efeito da política de Frederick De Clerk.

Entretanto, sem querermos recuar a tempos tão remotos, é importante recordar a relevância da indústria sul-africana no processo da urbanização e na provisão dos serviços de assistência social, embora se saiba que as infra-estruturas de serviços sociais urbanos que se foram desenvolvendo eram extremamente residuais, providenciando acesso controlado a serviços limitados tais como a educação, habitação, saúde e serviços sociais personalizados. Por outro lado, as políticas de descentralização industrial controlaram a urbanização sul-africana através da provisão de habitação e emprego próximo das zonas rurais, que subsidiado pelo Governo central, tomavam cada vez mais o papel da assistência social.

Embora tardiamente e com um forte cunho racial, sempre à luz da política do *apartheid*, o governo sul-africano acabou admitindo que o Estado assumisse a responsabilidade de atribuir aos idosos um subsídio que se diferenciava consoante a raça do beneficiário (Patel, 2007:72)

Assim, em 1987 os africanos recebiam uma pensão de velhice mensal no valor de 117 randes, os mulatos 167 randes, indianos 167 e os brancos 218 randes (SAIRR citado por Patel, 2007:72).

Já antes da proclamação da independência da África do Sul, antecedida pela abolição do sistema de *apartheid*, o Estado sul-africano estabeleceu uma estrutura para prover serviços sociais aos necessitados.

Assim, (...) foram criados 18 departamentos de assistência social, sendo 8 na República da África do Sul, 6 nos Estados autónomos (zonas rurais não independentes) e 4 nas zonas rurais independentes.

A existência desta estrutura para a provisão de serviços sociais, não significou, saliente-se, a diminuição da importância ou descuramento de outras formas ou organismos criados dentro da sociedade civil, para o exercício da mesma actividade.

É assim que se compreende que, segundo o Departamento Nacional de Saúde e Desenvolvimento da População da África do Sul, se estimava que até Março de 1990 tinham sido registadas, à luz da lei nº 107/78, lei de angariação de fundos, 2.400 organizações de carácter assistencial. Outrossim, foram criadas ao abrigo da lei nº 100/78 sobre a assistência nacional, 1.641 organizações comunitárias de assistência social (Patel, 2007:73).

Aqui, é importante sublinhar quão significativo foi o papel da mulher no processo da organização do serviço social a favor dos necessitados, incluindo ela própria. As organizações que incluíam serviços assistenciais de confissões religiosas e serviços prestados pela organização da mulher afrikaner, foram mais tarde coordenadas por aproximadamente 22 conselhos nacionais operando em várias áreas tais como a de atendimento à criança e família, da deficiência, saúde mental, reformatórios, toxicodependência e terceira idade.

Embora tenha sido motivo de alguma conotação política, é de registar que em 1978 o Governo aprovou a lei nº 110, a Lei dos Assistentes Sociais e Associados que atribuía um estatuto profissional integral ao serviço social como profissão.

Em 1984 foi lançado um programa de desenvolvimento populacional, que tinha como finalidades estimular actividades de desenvolvimento comunitário a nível local e melhorar a qualidade de vida das populações. Foi igualmente encorajada a representação do sector privado ao nível local. Na metade da década 80 o Estado introduziu mudanças cruciais na direcção das suas políticas e formulou uma estratégia nacional de desenvolvimento comunitário através da qual o sector de assistência social foi incitado a se distanciar da abordagem remedial para a abordagem do desenvolvimento comunitário. No entanto, esta estratégia nunca chegou a ser implementada, uma vez que os fundos nunca foram disponibilizados para as actividades de desenvolvimento. Este facto pode ter contribuído para gerar e recrudescer uma certa

desconfiança em torno da criação dessa estratégia, pois, se pensava que ela não tinha sido mais do que uma tática política para persuadir a simpatia e anuência da população relativamente às intenções e programas do governo do dia.

4.1.1.2 Segurança Social e Serviços Sociais

No âmbito da segurança social e serviços sociais, na África do Sul existiam programas de segurança social com financiamento público. Conhecidos como assistência social, estes consistiam num apoio temporário de emergência para sectores específicos da população que se qualificavam para tais serviços. Estes serviços eram selectivos para todos os grupos populacionais. Pensões sociais não contributivas formavam o mais expansivo destes serviços de assistência social. Os programas eram geralmente de uma natureza paternalista e faziam uma distinção entre os pobres “merecidos” e os “não merecidos”. Existiam bónus de família apenas para as famílias dos brancos, mulatos e indianos. Outros donativos sociais disponíveis incluíam pensões, subsídios para adopção e donativos para pais solteiros, bem assim para os que cuidavam de pessoas portadoras de deficiência (Patel, 2007:75).

Durante a década 40, devido ao agravamento das condições dos pensionistas brancos, teve que se adoptar um sistema nacional de pensão contributiva para todos os sul-africanos com contribuições individuais arrecadadas na base dos seus rendimentos e com uma comparticipação equitativa do Governo (Patel, 2007:76).

Outrossim, visando a satisfação das necessidades através de mecanismos de mercado, enfatizando o voluntarismo, ajuda mútua e a reciprocidade entre os provedores e os consumidores, o Governo encorajou a responsabilidade individual e comunitária.

Porém, uma vez que a maioria da população não tinha direito ao voto, as tentativas do Governo na promoção da participação nas estruturas de assistência social estatal e no desenvolvimento social foram largamente rejeitadas a nível da comunidade local – uma rejeição que trouxe uma crise séria de legitimidade no sector de assistência social formal (Patel, 2007:77).

Por fim, importa referir que, o sistema de assistência social na África do Sul era baseado no modelo do mundo ocidental, isto é, curativo, localizado na sua maioria nas zonas urbanas, especializado e exigia profissionais do serviço social altamente

qualificados para prestarem serviços remediais e estatutários. Por outro lado, havia também uma dependência excessiva nos cuidados institucionais para as crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência física e mental.

4.1.1.3- Desafios para a assistência social do *Apartheid*

Os desafios da assistência social neste período do *apartheid* foram marcados por três acontecimentos essenciais, a saber:

- A actuação coincidente do ANC e do Partido Comunista visando a não aprovação da legislação que restringia o acesso à terra e a liberdade de movimento dos africanos, como resultado da introdução da lei do passe;
- A prestação conjunta de apoio social nas zonas urbanas pelos grupos de ajuda mútua e de auto ajuda ao nível da base;
- A criação na década 40, pelos mineiros, dos “grupos caseiros”, aquilo que Webster (1983) chamou de associações proto-voluntárias, que jogavam um papel importante na solidariedade e resistência dos trabalhadores (Patel, 2007:80).

Mais tarde, a década de 80 testemunhou a multiplicação das formações de base que se organizavam à volta das necessidades diárias e das preocupações da população e articulavam as exigências da Carta da Liberdade.

Foi neste contexto que as iniciativas de desenvolvimento social das organizações de base começaram a emergir e a enraizar-se. (...) Patel (1991) defendia que no contexto sul africano coexistiam na altura duas modalidades de assistência social numa relação de complementaridade e de contraditoriedade, isto é, os serviços prestados pela assistência social formal, mais virados para os serviços remediais aos mais necessitados, e aquele que era prestado pelas organizações progressivas (Patel, 2007:82).

4.1.2- Período da Democracia

4.1.2.1- Assistência Social em Transição

O período transitório entre o *apartheid* e a nova era democráticos conheceu três momentos que, sendo de per si essência do momento, constituíram propósitos

importantes, tanto para o desenvolvimento da democracia no geral, como para a posterior concepção das políticas sociais na África do Sul. Trata-se do fim do *apartheid*, da libertação de Nelson Mandela e outros presos políticos e da realização das primeiras eleições multipartidárias neste país.

Já no contexto da transição, mostrando a sua preocupação e cometimento com a questão da assistência social, o ANC liderou um processo de preparação de um amplo debate sobre a questão da assistência social na África do Sul. É assim que, em 1990, tem lugar em Maputo a primeira conferência entre o ANC e os actores da saúde e da assistência social, na qual foi adoptada a Declaração de Saúde e Assistência na África Austral. A conferência comprometeu-se em transformar a saúde e os serviços sociais então vigentes, promovendo uma nova visão e desenhando uma política de assistência apropriada e a priorização dos cuidados de saúde primários, como uma base para a provisão de serviços de saúde e assistência social (Patel, 2007:86).

Este foi o maior encontro não racial das organizações de assistência e desenvolvimento na África do Sul. O objectivo do fórum de assistência era o de ser uma voz para o sector da assistência e de se juntar ao governo no processo de transformação e reestruturação da assistência social (ibid).

Um pouco antes das eleições de 1994, o ANC publicou o seu manifesto eleitoral e programa para a nova África do Sul – o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD): Um Quadro de Política (1994). O Programa de Reconstrução e Desenvolvimento foi largamente consultado no ANC e foram recebidos comentários do público. O Quadro de Política do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento iria influenciar o desenvolvimento económico, político e social na sociedade pós *apartheid*. O Programa de Reconstrução e Desenvolvimento advogava uma abordagem de desenvolvimento na segurança social e na assistência social, uma focalização nas necessidades básicas, direitos de assistência social, uma revisão das políticas e legislação e a criação de uma assistência social nacional única, departamento de desenvolvimento e departamentos provinciais.

O Programa de Reconstrução e Desenvolvimento advogava a criação de uma rede de segurança social, rede esta que teria como objecto as necessidades dos grupos vulneráveis. Este quadro devia guiar o desmantelamento da assistência do *apartheid* e

institucionalizar um sistema de assistência justo e democrático para todos os sul-africanos (Patel, 2007:87).

4.1.2.2 - O Sistema de Assistência Social no período pós primeiras eleições democráticas na África do Sul.

Depois da realização das primeiras eleições multipartidárias na África do Sul, em 1994, o sector da Acção Social, constituiu logo à partida, um dos pontos cruciais no quadro do desenvolvimento das novas políticas de governação.

A realização da primeira conferência sobre Assistência Social na África do Sul, que teve lugar em Maputo, um pouco antes das eleições acima mencionadas, confirma o lugar prioritário que este sector viria a ocupar no exercício da nova governação. A chamada declaração de Maputo que já referimos atrás, constituiu a alavanca propulsora de todos os esforços de redefinição da nova política de Assistência Social.

Iniciado o período pós *apartheid*, o governo da África do Sul viu-se confrontado com duas grandes realidades sociais, que vieram a ser os principais desafios a enfrentar, ao desenhar e aplicar a nova política de assistência social. Estamos a falar do problema do recrudescimento de doentes e órfãos devido ao HIV e SIDA e o desemprego massivo.

Assim afigurou-se urgente a provação e implementação de políticas de assistência com um forte cunho de previdência social. É assim que foram introduzidos os subsídios para apoiar por um lado pessoas desfavorecidas devido ao desemprego e por outro, as pessoas vivendo com HIV/SIDA, algumas das quais em tratamento antiretroviral e as crianças órfãs e vulneráveis.

Segundo Nicoli Nattrass do Centro de Investigação em Ciências Sociais da África do Sul, este país paga por mês 10 milhões de subsídios sociais, totalizando 3 por cento do produto interno bruto.

Só em subsídios de invalidez a África do Sul passou de 600.000 em 2000 para 1,3 milhões em 2004. Dados recentes indicam que o número pessoas vivendo com HIV e SIDA em tratamento antiretroviral e outros sero positivos, aumentou tanto que o

número de subsídios teve que subir de 27 por cento em 2001 para 41 por cento em 2003 do total de assistidos. (www.cssr.uct.ac.za).

Antes de terminar, é importante recordar que para além dos dois desafios que referimos acima, a edificação do Sistema de Assistência Social da África do Sul, se depara com um outro grande desafio que é o da criação e sustentação de um sistema único de Assistência Social, já que no passado, isto é, no período de *apartheid*, este se caracterizava pela fragmentação e diferenciação com base em critérios de classificação raciais.

4.2- O Sistema de Acção Social no Zimbabwe

4.2.1.- Contextualização

Segundo Friedlander & Apte, assistência social pode ser definida como um sistema de leis, programas, benefícios e serviços que fortalecem ou asseguram provisões para satisfação de necessidades sociais reconhecidas como básicas para o bem-estar da população e para a manutenção da ordem social.

Suas áreas de enfoque incluem as actividades direccionadas ao apoio a indivíduos ou comunidades, na satisfação das suas necessidades básicas e na promoção do seu bem estar em harmonia com os interesses das suas famílias e comunidades (Friedlander & Apte, citados por Mupedziswa, 1995:82). Embora a sua cobertura possa diferir, para fazer face a situações de pobreza, todas as sociedades acabam tendo sempre um sistema de provisão da assistência social.

No Zimbabwe, o sistema de assistência social (...) é basicamente um legado do passado colonial. O sistema foi concebido como um modelo residual e com uma influência urbana.

(...)A gestão colonial do sistema estava essencialmente baseada em leis discriminatórias que de alguma forma, em vários aspectos, se assemelhavam ao sistema do *apartheid* em vigor na África do Sul (...) (ibid).

Só depois da conquista da independência, em 1980, é que tiveram lugar as mudanças (...) (Mupedziswa, 1995:83). De referir que estas mudanças se verificaram mais no ponto de vista político, pois, no campo económico não produziram efeitos substanciais quanto ao empoderamento económico da maioria negra. Como se poderá

ver mais adiante, este é o contexto no qual a prestação dos serviços de assistência social ocorreu no Zimbabwe.

4.2.1.2- A Resenha Histórica dos Serviços de Assistência Social

Para o caso da então Rodésia, o actual Zimbabwe, o ano de 1936 testemunhou os primeiros esforços oficiais tendentes a uma provisão ‘organizada’ da assistência social, que se traduziu na introdução do oficial de programas correcional e escolar. Porém, ao longo desta primeira fase, o programa foi sempre destinado à população branca.

Em 1948, foi constituído um Departamento de Assistência Social. Antes disto, existiram pequenos trechos de legislação na sua maioria incoerentes com o propósito de responder às várias questões de natureza assistencial. Contudo, grande parte desta legislação era discriminatória, favorecendo, por conseguinte, os brancos em detrimento dos negros. Por exemplo, em 1936 foi introduzida uma “Pensão de Velhice” e esta era exclusivamente destinada aos não africanos, ou seja, população diferente da nativa. Esta pensão que não era contributiva, mas selectiva, só veio a ser abolida em 1980, depois da proclamação da independência do Zimbabwe.

Só em 1949 é que, pela primeira vez, começa a trabalhar o primeiro-oficial correcional negro e em 1964, o Departamento de Assistência Social, introduziu o programa de assistência pública.

Na tentativa de ilustrar a morosidade com que o programa de assistência pública inicialmente funcionou, Hampson e Kaseke (Mupedziswa, 1995:83) relataram que depois de quatro anos de actividade do programa, menos de 400 famílias negras eram elegíveis à assistência, o que prova quão rígidos e discriminatórios eram os critérios de elegibilidade.

Por outro lado, é de salientar a existência, nessa altura, de uma visão limitada em termos dos serviços que eram prestados pelo Departamento. Para além dos serviços correcionais mencionados anteriormente, a assistência prestada incluía cestas básicas (ou o equivalente em dinheiro) e subsídio de arrendamento.

Com o desenrolar do tempo, o Departamento de Assistência Social continuou a beneficiar-se de alguma expansão, mas mesmo assim, devido às políticas raciais em vigor no país, as suas actividades continuavam um tanto ou quanto silenciadas.

Face à crescente pauperização da fasquia maioritária da população zimbabweana e manifesta ineficiência do sistema de acção social vigente, para além dos serviços de assistência social prestados pelo governo, organizações não governamentais internacionais, autoridades locais, incluindo organizações mineiras e outras privadas, começaram a prestar serviços do género numa escala limitada. É assim que, na metade da década de setenta, se registam em todo o Zimbabwe, várias organizações desta natureza envolvidas na prestação da assistência social.

Em virtude do Governo não possuir um registo adequado dessas actividades, como forma de melhorar o controlo em 1976, foi passada uma directiva segundo a qual, todas as organizações voluntárias envolvidas se deveriam registar nos termos da emenda da Lei das Organizações de Assistência Social de 1976.

Até à data da proclamação da independência nacional do Zimbábwe, em 1980, a provisão da assistência social era da responsabilidade de uma variedade de organizações, dentre as quais se podem destacar: Ministérios, ONGs, igrejas, companhias mineiras, autoridades locais, etc. Contudo, a distribuição dos benefícios era ainda feita na base da cor da pele, o que, até certo ponto, continuava ainda a limitar a disponibilidade de serviços para a maioria da população.

Depois da proclamação da independência, foi aprovada nova legislação na área da assistência social e foram feitas emendas à legislação existente.

4.2.2 O sistema de assistência social do Zimbabwe no período pós independência

Por forma a fazer uma apreciação clara do sistema de prestação de assistência social no Zimbabwe, será necessário dividir este capítulo em serviços sociais com “indivíduos” e com “comunidades” e de seguida examinar cada uma destas categorias de forma separada.

4.2.2.1- Serviços de Assistência Social com Indivíduos

Como se pode notar, o conceito de assistência social como um programa científico que procura assegurar a satisfação das necessidades básicas dos seres humanos, engendrando a componente de justiça social, é um fenómeno relativamente recente para o caso dos países em desenvolvimento, incluindo o Zimbabwe.

Perante vários problemas sociais, a maioria da população do Zimbabwe, face à exiguidade de mecanismos institucionais para a resolução dos seus problemas, tem estado a trabalhar arduamente em busca de soluções fora da família.

Pela magnitude dos problemas sociais no país, afigura-se importante a organização de serviços de assistência para as pessoas necessitadas, sob a égide das instituições públicas e privadas, pois, diversas são as preocupações que precisam de ser satisfeitas. No entanto, diferentes categorias de indivíduos beneficiam, de forma limitada, dos serviços de assistência individualizados disponíveis no país. Fazem parte deste grupo: os inválidos, as pessoas portadoras de deficiência, crianças, jovens, idosos, bem assim os indigentes, doentes e desempregados.

4.2.2.2- Os Incapacitados e as Pessoas Portadoras de Deficiência

Segundo o primeiro Inquérito Nacional sobre a Deficiência, realizado em 1981, isto é, no período pós independência, o Zimbabwe possuía, um número substancial de Pessoas Portadoras de Deficiência, por um lado devido a causas naturais e por outro, devido à guerra pela independência.

Segundo Jackson & Mupedziswa e Nyathi, citados por Mupedziswa (1995:86) o inquérito de 1981, estimava que aproximadamente 276,300 pessoas, o que corresponde a 4% da população, possuíam deficiência, desde da moderada a severa. Na realidade, mais de 25,000 pessoas eram consideradas como sendo severamente portadores de deficiência. Acredita-se que das 25.000, cerca de 10,000 pessoas adquiriram a deficiência como consequência da guerra.

Para fazer face às exigências que os diferenciados impedimentos das Pessoas Portadoras de Deficiência supracitadas impunham, afigurava-se relevante a existência de um sistema de assistência e ou acção social que estivesse à altura da demanda.

No entanto, a assistência abrangia uma notável minoria. Os serviços disponíveis para esta minoria incluíam os cuidados de reabilitação institucional e segurança social (na forma de assistência pública e compensações para trabalhadores ou para as vítimas da guerra).

No interesse de dar resposta a essa precariedade de serviços sociais, no Zimbabwe, existe, entre outras entidades, um fórum denominado Associação Nacional

das Sociedades que Cuidam dos Deficientes que promove os direitos e interesses das Pessoas Portadoras de Deficiência. A reabilitação institucional também abrangia tanto as Pessoas Portadoras de Deficiências mentais como as Pessoas Portadoras de Deficiências físicas. Os doentes mentais são geralmente assistidos pelas instituições criadas pelo Ministério da Saúde, tais como: hospitais de saúde mental ou unidades psiquiátricas, geralmente anexas a hospitais comuns. Ainda neste âmbito, são de registar alguns serviços prestados por ONGs enquadradas na Associação Nacional de Saúde Mental do Zimbabwe, para além de outras iniciativas, como a *ZIMCARE TRUST*.

Quanto a Pessoas Portadoras de Deficiências físicas e as restantes das sensoriais, interessa realçar que a sua assistência estava corporizada em instituições governamentais e não governamentais, devendo merecer particular destaque a Escola Capota para as Pessoas Portadoras de Deficiência visual, em Masvingo e a Escola Emerald Hill para as Pessoas Portadoras de Deficiência auditiva, em Harare.

Para permitir uma resposta apropriada na satisfação básica das necessidades educativas e de assistência social, dúvidas não restam que se revelava importante a existência de um conjunto de pessoal capacitado, à altura.

Tanto quanto se sabe, do quadro de pessoal para o atendimento do grupo alvo em referência constavam: professores formados em educação especial, assistentes sociais, enfermeiros, fisioterapeutas e assistentes de reabilitação.

4.2.2.3- O Idoso

Segundo Ramji, no Zimbabwe, os idosos constituem apenas 4% da população. Em geral, de 237.500 em 1982, no ano de 1987 os idosos passaram para 352.974 e atingiram a cifra de 370.000 em 1990. Projecções indicam que este número passaria em 1997 para 469.243, podendo alcançar em 2007 um total de 692.400 idosos para uma população de 13.200 000 de habitantes (UNFPA, 2007:90).

De acordo com Hampson e Kaseke (Mupedziswa 1995:87), 75% dos idosos do sexo masculino e 83% do sexo feminino residem nas zonas rurais.

Segundo Rodreck Mupedziswa (1995:88), em 1981, cerca de 20% da população zimbabweana vivia em fazendas comerciais e a maior parte destes era constituída por idosos que geralmente eram pobres e sem seguro social. Parte destes, na altura em que

eram dispensados, não tinham contacto com a família alargada, o que, em certa medida, agudizava os problemas de subsistência nos mesmos.

Sabe-se no entanto, que, no que diz respeito à segurança social, se constata que até aos meados da década 90, uma pequena porção dos fundos da assistência pública chegava ao idoso. Com a introdução do Programa de Ajustamento Económico Estrutural⁵, através do qual cada vez menos recursos eram disponibilizados para os relevantes sectores do governo, a carestia se agudizou mais ainda. Face a este estado de subsistência, a grande questão gira em torno da necessidade de se saber quais serão as estratégias que terão sido desenhadas? Estudos mostram que na realidade alguns idosos, incluindo os das zonas rurais, em resposta à equação supracitada, se envolvem em iniciativas individuais, por conta própria. Fazem parte destas iniciativas o comércio informal, pequenas empresas e serviços (Mupedziswa, 1995:896). Nessa altura, existiam diversos mecanismos de assistência e de solidariedade colectiva em que os idosos se inscreviam fomentando ajuda mútua e ou beneficiando de programas assistenciais de algumas ONGs. São exemplos dessas organizações colectivas: cooperativas, grupos religiosos, partidos políticos, sociedades funerárias e ONGs.

Brydone (1991) nota que no Zimbabwe, existem 3 tipos de institucionalização para idosos. O primeiro é aquele onde os idosos institucionalizados são independentes; o segundo é aquele onde o sistema de internato se reserva exclusivamente para os idosos com dificuldades de mobilidade e o terceiro que é destinado aos doentes crónicos e ou acamados. Este processo de institucionalização funciona sob responsabilidade do Estado (Mupedziswa, 1995:90).

4.2.2.4- A Criança e o Adolescente

Dados demográficos mostram que mais de metade da população do Zimbabwe que era de cerca de 11 milhões na primeira metade da década 90, era constituída por crianças e adolescentes. Assim, como é o caso de vários outros países em desenvolvimento, o Zimbabwe tem uma população relativamente jovem.

⁵ No contexto zimbabweano, este programa era abreviadamente designado por ESAP (*Economic Structural Adjustment Programme*).

⁶ Mupedziswa, 1990; Brand *et al*, 1993.

Consequentemente, crianças e adolescentes constituem o maior grupo alvo privilegiado dos serviços de assistência social neste país.

O papel do Estado é basicamente o de proteger crianças em risco e para tal, embora não bastantes, foram criadas condições legais e administrativas. Tanto o Governo como as autoridades locais, assim como as agências voluntárias e alguns partidos políticos têm prestado alguma assistência. O principal instrumento que protege, promove e salvaguarda o bem-estar da criança é a Emenda da Lei de Protecção e Adopção da Criança de 1979, no seu Capítulo 33. Este extracto da legislação determina o seguinte:

- Protecção, assistência e supervisão das crianças e jovens;
- Estabelecimento de tribunais juvenis;
- Criação, registo e supervisão de instituições como lugar de segurança para crianças e para reabilitação de crianças “problemáticas” (Mupedziswa, 1995:917).

Por outro lado, ao abrigo da Lei de Protecção e Adopção, na sua Secção 58 (2), que determina a indicação de um oficial correcional como o encarregado da criança nos casos de adopção, foram instituídas famílias de acolhimento e adopção. Estas, têm constituído opções dignas de realce na provisão de assistência no Zimbabwe.

De acordo com a Lei zimbabweana, ao contrário da família de adopção, cada família de acolhimento recebe um valor mensal para cada criança que acolhe. Contrariamente à adopção, o acolhimento é temporário. A integração da criança na família de acolhimento efectiva-se sob os auspícios do tribunal. Para tal, o tribunal emite um despacho que autoriza a integração da criança na família de acolhimento, porém, quando a criança atinge a maioridade esse despacho é revogado.

Tanto quanto se sabe, este sistema de atendimento por famílias de acolhimento constitui um dos mais aceites pela sociedade zimbabweana, não só devido ao seu carácter temporário, mas também à instituição de incentivos para as famílias de acolhimento.

⁷ Hampson e Kaseke, 1987

Outros serviços personalizados à criança e ao adolescente existentes no Zimbabwe incluem a assistência à criança (cuidados institucionais), e a segurança social. A assistência à criança e adolescente é geralmente prestada pela autoridade local urbana, embora algumas organizações voluntárias também prestem serviços a algumas crianças das zonas rurais. Os municípios na maioria dos centros urbanos também prestam este tipo de serviços. Exemplos de organizações voluntárias incluem o Centro de Acolhimento Shearly Cripps em Goromozi e a Vila SOS em Bindura. Os serviços incluem centros de dia e pré-escolares. Estes centros devem ser registados e supervisionados pelo Departamento de Assistência Social. Também fazem parte destes serviços os programas para adolescentes onde se incluem os programas de formação vocacional e ocupacional. Estes últimos serviços são prestados pelo governo, autoridades locais, organizações religiosas e mesmo, partidos políticos, a exemplo do partido no poder, a *Zimbabwe African National Union (ZANU) (PF)*⁸.

Os incentivos fiscais relacionados com a criança e o adolescente são muito selectivos, e estes estão geralmente disponíveis a famílias bem posicionadas que pagam impostos. Estas famílias ganham incentivos até ao número de 6 crianças. As famílias em condições e que não pagam impostos, não podem beneficiar deste incentivo mesmo que elas sejam as que mais precisam. Vale a pena mencionar que apesar de tudo, os pobres se mantêm através dos benefícios que recebem do sector da saúde. As crianças cujos pais ganham menos de Z\$4009 podem beneficiar de tratamento médico gratuito desde que os pais possam provar que pertencem a essa categoria. Este programa foi expandido e tem-se tornado largamente disponível no contexto do Fundo de Dimensões Sociais. Para além disto, crianças de famílias pobres também se podem beneficiar de alguma assistência pelo Fundo de Dimensões Sociais, no âmbito das propinas escolares.

⁸ Esta é a designação do partido que libertou o Zimbábwe do jugo colonial e por isso mesmo partido no poder desde a independência desde 1980 até 2008. ZANU PF significa em inglês *Zimbabwe African National Union – Patriotic Front*, que resultou da fusão entre a ZANU, liderada pelo por Robert Mugabe e a ZAPU (Zimbabwe African People's Union), liderada por Joshua Nkomo (http://en.wikipedia.org/wiki/Zimbabwe_African_National_Union).

⁹ De recordar que até Outubro de 2008 1 dólar zimbabweano equivalia a 0.0066 USD e 0.0048 Euros (<http://www.oanda.com/convert/fxhistory>).

4.2.3- Serviços de Assistência Social Comunitários

Para além dos serviços de assistência social individualizados, existem também os serviços de assistência social comunitários. Estes serviços são financiados e providenciados pelo governo central, governo local, organizações voluntárias e religiosas e em certos casos, pelo sector privado, particularmente as empresas mineiras e indústrias. Para um melhor entendimento, será necessário fazer a distinção entre os serviços comunitários urbanos e rurais. Estes são a seguir tratados com algum detalhe e de forma separada.

4.2.3.1- Serviços Urbanos de Assistência Comunitária

As principais razões que sustentam a provisão dos serviços comunitários urbanos tem haver com esforços das várias agências no sentido de melhorar as condições de vida económica e social da população urbana, bem assim para permitir que os residentes das zonas urbanas possam contribuir cada vez mais para o desenvolvimento urbano e nacional. Como em vários outros países em desenvolvimento, os serviços comunitários nas zonas urbanas do Zimbabwe estão baseados em alguns elementos que se consideram alicerces principais, tais como:

- contribuição activa e considerável da população urbana nos esforços para a melhoria das condições de vida das comunidades em causa;
- contribuição activa e importante por parte das autoridades municipais (Bertholet citado por Mupedziswa, 1995:98).

À semelhança de outros países em desenvolvimento, no Zimbabwe, assiste-se a um crescimento da população urbana sem precedentes. O êxodo rural e o crescimento natural da população têm sido factores subjacentes ao fenómeno em referência.

Em contrapartida, o crescimento dos serviços urbanos de assistência social comunitária não tem sido proporcional ao crescimento populacional. Este facto fez com que houvesse uma elevada discrepância entre as necessidades existentes da população urbana e a disponibilidade dos meios para a sua satisfação.

Para garantir a expansão dos serviços de assistência comunitária para todas as zonas urbanas do país, o Governo do Zimbabwe decidiu no início dos anos 80,

estabelecer estruturas descentralizadas a nível local, as quais até hoje têm sido utilizadas tanto pelo Governo como pelas agências não governamentais.

Em algumas zonas urbanas estas estruturas de descentralização estão estruturadas de tal modo que obedecem a uma pirâmide que vai de unidades sociais mínimas (ao nível de vizinhanças) até aos chamados Comités de Desenvolvimento de Áreas. Para trazer uma ideia mais completa desta estrutura, é de observar a pirâmide que abaixo se apresenta:

ARDCO.....Comité de Desenvolvimento de Área (composto por Conselheiros de Direcção (WARD))

WADCO.....Comité de Desenvolvimento de Direcção (composto por Presidentes dos Comités de Desenvolvimento Local)
--

NEDCO.....Comité de Desenvolvimento Local (5-6 pessoas Democraticamente eleitas representam a comunidade)
--

COMUNIDADE.....População da comunidade subdividida em unidades de mínimas de 1000 famílias dentro dos seus limites (VISINHANÇA)

4.2.3.2- Serviços Rurais de Assistência Comunitária

Os Serviços de Assistência Comunitária nas zonas rurais do Zimbabwe não são bem organizados ou de grande impacto como são nas zonas urbanas. O legado das desigualdades rurais – urbanas tem sido em grande medida, o resultado das

desigualdades raciais e dos problemas da influência urbana. As desigualdades por sua vez, criaram o fluxo para as zonas urbanas dos jovens com capacidade para o trabalho que iam à procura de emprego formal. Isto teve repercussões que se traduziram na redução da mão-de-obra que poderia desenvolver as zonas rurais o que por seu turno resultou na redução da produtividade do sector da agricultura de subsistência. A soma total dos movimentos tem sido o empobrecimento rural, que por sua vez tem resultado no aumento das chances dos residentes das zonas rurais emigrarem para as zonas urbanas, criando assim um círculo vicioso de pobreza e subdesenvolvimento. As medidas tomadas para reduzir a pobreza rural e a tendência da migração das zonas rurais para as urbanas incluem o desenvolvimento rural e a Política dos Pólos de Desenvolvimento, entre outras.

Como se pode notar, no Zimbabwe, os serviços rurais de assistência social comunitária são de alcance limitado. Não obstante, observações feitas em relação aos serviços sociais individualizados nas zonas rurais, uma das formas de provisão da assistência comunitária, cuja ausência é notável nas zonas rurais, é a segurança social. Por exemplo, apesar do facto da população zimbabweana depender da agricultura de subsistência, não existe seguro de culturas para os camponeses rurais. Esta é uma facilidade disponível apenas aos agricultores comerciais. No caso de haver prejuízos nas culturas causados por, a título de exemplo, chuvas fortes ou seca severa, os camponeses passarão fome. Nos últimos anos, o único tipo de seguro disponível aos camponeses, nas zonas propensas a seca, é o alívio a seca atribuído através do Programa de Alívio à Seca do Departamento de Assistência Social. No pico daquela que foi considerada como sendo a pior seca (1991-1992), mais de 2 milhões de pessoas beneficiaram do esquema. Esta tomou duas formas: programas de comida pelo trabalho e kits alimentares. Incidentalmente, só muito recentemente o governo anunciou o término dos kits alimentares para os capacitados para o trabalho, substituindo-o pelo novo Esquema de Empréstimo de Sementes, que permitirá aos chefes de agregado familiar solicitar sementes ao governo, por empréstimo e que serão pagos na colheita a seguir. No entanto, os grupos vulneráveis como os idosos, portadores de deficiência e doentes crónicos continuariam a beneficiar do kits alimentares (Herald, 8 de Março de 1995, citado por Mupedziswa, 1995:102).

O governo montou estruturas descentralizadas nas zonas rurais, no início dos anos 80, de forma a melhorar a provisão dos serviços de assistência comunitária. Estas

estruturas são uma versão rural das estruturas descentralizadas das zonas urbanas que foram anteriormente mencionadas. Embora estas estruturas sejam basicamente para efeitos de administração local e desenvolvimento comunitário, elas foram usadas de forma efectiva para facilitar a provisão de certos serviços de assistência comunitária. Por exemplo, as estruturas têm sido usadas para distribuição do que se chamou de “segurança social não contributiva” que estava disponível aos camponeses na forma de insumos, como sementes e fertilizantes. Em situações de má colheita, esta facilidade é revertida e os insumos são distribuídos aos camponeses afectados pela fome de modo a que eles possam recomeçar. Para além disso, aqueles que perderam a sua capacidade de produção devido à morte do gado de tracção e dos burros, causada pela seca, beneficiavam de uma facilidade do governo que envolvia o empréstimo de tractores para trabalharem as terras dos camponeses afectados, a um custo reduzido ou mesmo de forma gratuita.

Isto ajudou aqueles que foram severamente afectados pela seca e os ajudou também a se reerguerem.

Uma vez que as estruturas descentralizadas de desenvolvimento têm sido usadas na provisão dos serviços de assistência social no Zimbabwe, será necessário descrevê-las. Sobre esta estrutura, a unidade básica de organização é o Comité de Desenvolvimento da Vila. Esta constitui a base da estrutura onde o conjunto da população rural participa no processo de tomada de decisão para o desenvolvimento. Nesta estrutura a comunicação é feita nos dois sentidos, com enfoque no conceito de participação da população ao nível da base. O Comité de Desenvolvimento da Vila possui 3 funções básicas nomeadamente:

- Identificar e articular as necessidades da vila (incluindo as necessidades em assistência social);
- Planificar o desenvolvimento ao nível da vila;
- Estabelecer e monitorar as actividades do Centro de Desenvolvimento da Vila (Mupedziswa, 1995:103).

É provavelmente o conceito do Centro de Desenvolvimento da Vila que tem tido grande importância quando os assuntos ligados à provisão dos serviços de assistência comunitária estão em causa. O Centro de Desenvolvimento da Vila é basicamente o local usado pela comunidade da vila como um fórum para a troca de ideias entre os

residentes e os vários agentes de extensão, etc. O Centro de Desenvolvimento da Vila também funciona como um centro de serviços e oferece serviços como lojas de cooperativas de consumidores, mercados, farmácias, pré-escolas, aulas de alfabetização, biblioteca, tribunal da vila, projectos de geração de rendimentos (ex: padaria, avicultura), artesanato e centro de tecnologia (ex: loja de reparações, etc), água e saneamento, salão comunitário e escritórios do partido político. Embora esta ideia pareça funcional no papel, a sua implementação não tem sido fácil. Muitos lugares do Zimbabwe continuam a não ter estes serviços completos.

Os programas de comida pelo trabalho e trabalho público, mencionados anteriormente, nos quais os camponeses rurais se têm envolvido nalgumas vezes, tem assistido à promoção de vários tipos de serviços comunitários, nas zonas rurais. Por exemplo, pontes, clínicas, escolas foram construídas, e furos de água e poços abertos, como resultado destes programas. Mas ainda há muito por fazer para assegurar um sistema forte de provisão de serviços comunitários, em todas as zonas rurais.

4.2.4- A provisão da Assistência Social e Serviço Social

Talvez, a questão pertinente a ser discutida em jeito de conclusão, seja o papel do serviço social como profissão na provisão da assistência social. Trabalhadores sociais estão envolvidos em dois níveis principais: na formulação da política de assistência social (embora de forma limitada) e na implementação da política de assistência social. Para responder a estas obrigações cruciais, trabalhadores sociais são empregues numa variedade de situações e posições. Enquanto um grande número está empregado nos serviços governamentais (particularmente no Departamento de Assistência Social e noutras agências governamentais como hospitais), outros se encontram a trabalhar nas organizações voluntárias. Autoridades locais nas várias cidades e municípios também têm empregado trabalhadores sociais nas várias capacidades, assim como o fazem as igrejas, empresas mineiras e indústrias. Estes estão envolvidos tanto nas actividades de assistência individualizada como na comunitária.

Embora alguns trabalhadores sociais tenham sido formados no estrangeiro, a maioria foi formada na Escola de Serviço Social afiliada à Universidade do Zimbabwe. A escola oferece o curso de certificado em serviço social com a duração de um ano, o bacharelato em serviço social com a duração de 3 anos, e a licenciatura geral ou

especializada. Na última década ou mais, a formação em serviço social na Escola do Serviço Social tem adoptado uma orientação para o desenvolvimento social. Isto permite que os trabalhadores sociais no terreno, adoptem uma abordagem para o desenvolvimento, no que respeita à provisão de serviços de assistência individualizados e comunitários, tanto nas zonas rurais como urbanas de todo o país.

4.3- Conclusão da Análise Comparativa

Em jeito de conclusão, pode dizer-se que tendo em conta a historicidade, as características, os dinamismos sociais e o *modus operandi* dos governos, quer no período colonial, quer no período pós independência, uma análise comparativa, em torno da questão em debate, nos três países em referência, pode constituir um contributo válido para uma abordagem que se pretende mais compreensiva no ponto de vista sócio - económico e político cultural.

Ao fazermos análise comparativa supramencionada, abordaremos de maneira privilegiada os aspectos comuns e as diferenças que marcam os processos de edificação dos sistemas de acção social nos três países em estudo, designadamente: Moçambique, África do sul e Zimbabwe.

Nas linhas que se seguem, peculiar atenção será dedicada à análise comparativa em referência tendo como enfoque os parâmetros que referimos acima, ou seja, a historicidade, as características, os dinamismos sociais, e o *modus operandi* dos governos tanto no período colonial como no pós independência.

- Quanto a historicidade

Pese embora o facto de a dominação colonial ser elemento comum nos três países, a história mostra que ainda assim existiram e persistiram até hoje diferenças de abordagens, resultantes de uma herança histórica colonial o que se repercute na forma como se equacionam os problemas sociais, como se concebem as filosofias e como se produzem e se implementam as políticas sociais, com particular ênfase na área de acção social em geral e de modo particular, no que tange a assistência social aos grupos alvo mais desfavorecidos.

Em Moçambique, o sistema colonial português dominou cerca de 500 anos (1498- 1974). Apesar de ter admitido e até certo ponto actuado com base em preconceitos raciais, o governo colonial português não instituiu uma política racial do tipo *apartheid*. Porém, não se preocupou pelo desenvolvimento sócio - económico e cultural equilibrado das comunidades locais nacionais.

É assim que se compreende que em 1975, altura da proclamação da sua independência, Moçambique, tivesse uma taxa de alfabetização de 7%, contra 70% do Zimbabwe em 1980¹⁰, data da sua independência e 87% da África do Sul em 1994¹¹, altura em que se instituiu o primeiro governo nacional pós *apartheid*.

Isto, não só impunha aos moçambicanos a incapacidade de equacionar a qualidade e a abrangência dos serviços de assistência social de então, disponível nessa altura, mas também mutilava a capacidade destes se aperceberem e advocarem pelos seus direitos humanos, contrariamente ao que se passava com outros cidadãos do Zimbabwe e da África do Sul.

Em suma, no ponto de vista histórico, Moçambique tinha em comum com outros, três aspectos a destacar: a dominação colonial estrangeira, a significativa intervenção de confissões religiosas no processo de assistência social e a existência de algum sistema de assistência social, ainda que este fosse incipiente, durante o período colonial, mormente no que toca às políticas sociais do Estado e legislação própria.

No que concerne às diferenças, estas assentam essencialmente em três aspectos principais a saber: a manifesta definição e implementação de uma filosofia segregacionista de acesso aos serviços sociais à luz do *apartheid*; o assistencialismo do empresariado industrial, resultante do *boom* da indústria mineira; e o assistencialismo do sector privado e de entidades particulares de solidariedade social, este último mais por parte da África do Sul.

Embora estes fenómenos resultem de toda uma dinâmica, ocorrida na África do Sul, é de reconhecer que de alguma forma, estas práticas se replicaram no Zimbabwe e boa parte de países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral que

¹⁰ www.oecd.org/dataoecd/49/22/1826764.pdf

¹¹ www.nlsa.ac.za/NLSA/docs/bibliophilia2005%20-%20ddrijfhout.pdf

tiveram Inglaterra como colonizador comum, o que não aconteceu necessariamente com mesma dinâmica em Moçambique.

- Quanto às características

No que concerne às características que marcam os processos de edificação dos sistemas de acção social nos países em referência, podemos destacar:

- ✓ existência de tratamento diferenciado entre os indígenas *versus* população da classe dominante colonial (brancos e assimilados);
- ✓ ausência de uma visão clara do tipo de serviços sociais a prestar aos cidadãos;
- ✓ dualidade de critérios na concepção, reconhecimento, respeito, promoção dos direitos do homem com base no critério rácico.
- ✓ e ausência de uma filosofia consentânea sobre que sistema de acção social se deveria criar em países colonizados.

As características que acabamos de enumerar acima, embora constituam marcas de destaque dos países em estudo, não se manifestaram de forma igual na intensidade, nem ocorreram em mesmos horizontes temporais, daí que sejam genericamente similares mas com nuances particulares, em conformidade com cada contexto.

- Quanto aos dinamismos sociais

Antes de mais, afigura-se importante aclarar que com a expressão dinamismos sociais queremos nos referir a todo um conjunto de actuações colectivas e voluntárias, protagonizadas por organizações da sociedade civil e que tiveram um papel relevante no processo da edificação dos sistemas da acção social nesses países, ou tão simplesmente, que tiveram acções significativas na prestação de serviços sociais e humanísticos, aos desfavorecidos.

Nesta conformidade, temos a distinguir que em Moçambique estes dinamismos sociais não foram tão envolventes no que concerne a diversidade de organizações que participavam em actos de caridade ou mero altruísmo colectivo (manifestação de amor ao próximo protagonizado por grupos de indivíduos). Isto porque na essência, a

assistência social em Moçambique, no período colonial, se alicerçava numa tricotomia Estado/confissões religiosas/sindicatos.

Em contrapartida, nos países de dominação colonial inglesa, particularmente África do Sul e Zimbabwe, os dinamismos sociais foram caracterizados por envolvimento de uma multiplicidade de organizações sociais quais sejam: associações, sindicatos, confissões religiosas, empresas privadas, companhias mineiras, movimentos para políticos, etc., o que em certa medida imprimiu uma matiz diferenciada ao nível das suas sociedades em geral e das comunidades locais em particular.

Aqui é importante realçar que as motivações da actuação na assistência social não brotavam apenas de altruísmo ou de caridade, como acontecia em Moçambique, pois, subjacente às grandes companhias industriais existia a “mão do Estado”, mormente na definição de critérios sobre como e a quem beneficiar.

No associativismo, pairava uma mescla de interesse de promoção de valores e ou de dominação etno – culturais; e nos movimentos para políticos, as viscerais lutas pelo poder, entre outras motivações.

- Quanto aos *modus operandi* dos governos

Por fim temos este quarto parâmetro, que em última instância pode constituir para nós a fonte e a solução do problema.

Fonte não por ter sido donde partiu o problema, mas por ser quem, por ter tido uma certa atitude no passado, contribuiu grandemente para o estágio de então e actual do problema. E, solução, não por constituir uma panaceia que venha eliminar o “cancro da pobreza”, mas pela suma responsabilidade que os governos actuais têm na concepção de políticas e na execução de acções concretas, visando minorar ou combater o problema da pobreza e da exclusão social.

Essa responsabilidade bipolar (fonte/solução) surge tendo em conta que a maneira como a problemática da assistência social aos desfavorecidos pelos governos coloniais deixou uma determinada herança de problemas sociais expressos pelos níveis de pobreza diferenciados de um povo para o outro e de um país para o outro.

E por causa disso, os governos subsequentes dos Estados, isto é, dos períodos pós independências, vêm - se compelidos a aceitar e assumir os problemas

encontrados, como seus, devendo para tal, cada um à sua medida, procurar definir estratégias e políticas para a solução dos problemas de assistência aos desfavorecidos, como já vimos acima.

Todavia, no nosso entender, a definição de programas, planos e acima de tudo de uma visão de cada país no combate à pobreza e à exclusão social, podem constituir um farol a seguir rumo a um mundo com cada vez menos pobreza e menos exclusão social.

É, à guisa da construção dessa visão, perante o problema da exclusão social, que nos capítulos que se seguem, como forma de apresentar radiografia de planos e programas desenvolvidos neste âmbito e discutir os resultados dos trabalhos de campo, apresentaremos uma resenha histórica sociológica de planos e programas, uma abordagem que caracteriza de forma genérica a problemática da exclusão social nos municípios em estudo e a avaliação dos programas pelos grupos alvo.

PARTE 3 – POLÍTICAS E PROGRAMAS VIGENTES NA ÁREA DA ACÇÃO SOCIAL

CAPÍTULO 5-Estratégia de combate ao subdesenvolvimento e a pobreza em Moçambique

No interesse de reconstituir a memória respeitante a planos e programas concebidos e implementados no âmbito de combate ao subdesenvolvimento e pobreza, antes de nos debruçarmos sobre as políticas e programas vigentes faremos de forma sumária uma resenha histórico- sociológica dos planos e programas dos últimos 31 anos .

Assim, transcorridas que foram mais de três décadas e meia do período pós independência, pela importância e actualidade do tema, gostaria de vos propor um debate histórico-sociológico em torno das diferentes estratégias de combate a pobreza, rumo ao desenvolvimento, de 1975 a 2010.

Esta abordagem tem por finalidade apresentar e analisar a essência e evolução das principais estratégias de combate a pobreza concebidas no período em análise, bem assim, a produção de uma reflexão contextualizada e comparada das estratégias acima mencionadas.

De referir que as estratégias de que temos vindo a falar, cingem-se fundamentalmente nos diferentes planos concebidos no período em análise, do macro ao micro, ou seja, do âmbito nacional ao local ou mais concretamente, do nível central ao nível das cidades.

Para tanto, constituirão objecto da nossa reflexão as seguintes estratégias:

- Plano Prospectivo Indicativo (PPI)
- Programa de Reabilitação Económica (PRE)
- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta I (PARPA I)
- Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (PARPA II)
- Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP)
- Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU)

Apesar de não ter surgido da iniciativa do Governo, pela sua relevância, pelo envolvimento de uma multiplicidade de forças vivas, incluindo o Governo, e por este último se ter apropriado do documento final e do próprio processo, também fará parte do objecto da nossa reflexão a Agenda 2025.

Este, é um documento cuja iniciativa partiu da sociedade civil, mas com envolvimento de individualidades da classe política, num amplo movimento extra parlamentar.

Embora assumida e equacionada de forma diferenciada, a problemática de combate a pobreza esteve sempre presente desde os primórdios de Moçambique enquanto República, independente do jugo colonial.

È assim que logo nos primeiros anos depois da proclamação da independência, o Governo se preocupou em conceber política conducentes a um mundo que se pretendia não subdesenvolvido.

A primeira destas políticas é o Plano Prospectivo Indicativo (PPI).

Antes de apresentarmos os detalhes desse documento vejamos primeiro qual era a situação da situação sócio-económica de Moçambique que o Governo herdara desde o Governo colonial.

Com efeito, no período 1975-1980 o crescimento total dos sectores agrícola, industrial e de construção foi de 19%; resultante das sanções aplicadas pelo nosso país a então Rodésia do Sul o sector dos transportes decresceu significativamente devido a redução do tráfego internacional.

Além do mais, como se pode ler na brochura “CONSTRUAMOS O FUTURO COM AS NOSSAS MÃOS”, a indústria encontrava-se concentrada nas duas grandes cidades (Maputo e Beira) em quase 75% “A maioria das Indústrias fazia a transformação final de matérias-primas e produtos semi-acabados (plásticos, adubos, pesticidas, produtos de higiene e limpeza) ou o primeiro tratamento e transformação de matérias-primas agrícolas (algodão, açúcar, sisal, copra, madeiras, caju, chá, etc) principalmente para exportação”.

O sector industrial dependia na totalidade da importação dos produtos químicos e metálicos e até então não tinha sido feito nenhum esforço que visasse o aproveitamento integral de alguns recursos minerais existentes no País, quais sejam (gás, ferro, carvão, etc.); as linhas do transporte ferroviário funcionavam mais viradas para os interesses do exterior que os nacionais. A título de exemplo, em 1974 cerca de 75% das receitas e do volume de mercadorias deste sector tinham como destino ou proveniência a África do Sul e o actual Zimbabwe, como enfatizou Joaquim Chissano, no seu primeiro discurso como presidente da República em 1987, “Herdamos do colonialismo uma situação em que 95% da população (quer dizer, 95 em cada 100 Moçambicanos) era analfabeta; praticamente todos técnicos qualificados eram estrangeiros e abandonaram o nosso País com a Independência nacional; os serviços de saúde e educação cobriam uma percentagem mínima da população e assentavam na prática de serviços diferenciados e discriminatórios relativamente a maioria esmagadora do povo moçambicano” (1987 6/7)

A despeito da redução dos níveis de produção nos sectores da indústria e comércio, como referimos atrás, a partir do princípio da década 80 o sector da banca passou a ser sustentado basicamente pela banca estatal (Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo Indicativo para 1981-1990, 1979: 5)

Por outro lado é, também neste período (mais ou menos entre 1976-80) que Moçambique, face a actuação concomitante das forças rodesianas e do movimento de resistência nacional, no interesse de defender o povo e a integridade territorial se vê na obrigação de orientar mais recursos para o sector da defesa do que para os do sector social e económico.

Como se isso não bastasse, na mesma altura Moçambique ressentiu-se dos efeitos nefastos de factores externos, de modo especial no que respeita aos preços no mercado internacional, pois, no mesmo período, “o preço médio de crude e derivados de petróleo importados aumentou quatro vezes; excluindo crude e derivados, o preço médio das nossas exportações aumentou 40% enquanto que o das importações aumentou em 60%”.(1979: 7)

Perante este quadro afigurava-se inadiável o aumento de exportações e diminuição de importações. Entretanto, contrariamente ao que seria ideal, apesar de se ter verificado aumento nos dois itens, a diferença não foi compensatória, pois, as importações aumentaram em 24% e as exportações em 11%, portanto menos de metade das importações. (Ibidem)

Refira-se que em 1980, no que concerne aos bens de consumo, nomeadamente: arroz, milho, trigo, batata, carne bovina e peixe representavam 50% das importações contra 19% do ramo dos tecidos. (1979: 8)

Perante este cenário o Governo da FRELIMO concluiu e citamos “devemos aumentar rapidamente a produção de arroz, milho, trigo, batata, carne e peixe, de modo que o nosso país passe de importador a exportador de bens de consumo, em especial os agrícolas; é necessário aumentar rápida e substancialmente as nossas exportações concentrando, de imediato, a atenção em produtos como sejam o algodão, o carvão a amêndoa de caju, as madeiras, o camarão, o açúcar, a mandioca, as frutas (nomeadamente, banana, o ananás, os citrinos) e o tabaco; a situação exige que se dê toda a prioridade às pesquisas de petróleo e do gás, e de imediato, se reduzem ao mínimo indispensável os consumos de combustíveis líquidos, simultaneamente devemos introduzir fontes energéticas alternativas.”(...) (Ibidem)

Foi na sequência das conclusões supra citadas que, ainda nessa altura da vigência do monopartidarismo e de uma economia socialista centralizada que o Governo aprovou o plano que temos vindo a referir, o qual possui um leque de objectivos, donde podemos extrair os seguintes: “o lançamento da indústria pesada, em particular a indústria de ferro e aço e desenvolvimento de um poderoso e eficaz sector estatal, em especial na agricultura.” (1979: 10)

Para a concretização dos objectivos acima arrolados foi definido um conjunto de prioridades que dada a sua multiplicidade citaremos aqui os que nos pareceram mais sonantes, a saber:

a) Numa primeira fase

- Maximizar a exportação, mormente no que diz respeito a algodão, carvão, amêndoa;

- De caju, madeiras, camarão, açúcar ,e melado, frutas tropicais, mandioca e tabaco;
- “Aumentar rapidamente a produção de bens de consumo que hoje importamos ,de modo a: nos primeiros anos da década, acabar com importação de carne e batata; no final da primeira fase. E Por fim à importação de milho, arroz, peixe e os tecidos que ainda pesam nas importações; E nos primeiros anos da fase seguinte, terminar a importação de trigo.”
- Acelerar os trabalhos de pesquisa geológica de forma a garantir a existência de reservas de minerais indispensáveis aos grandes projectos industriais de modo particular, no que concerne a petróleo, gás, ferro, carvão, minérios de alumínio entre outros;
- “Reduzir ao mínimo o consumo de combustíveis líquidos”;
- “Realizar acções que assegurem o escoamento do tráfego que se prevê que se concentre no troço ferroviário Dondo – Moatize.;
- “Acelerar a formação de quadros necessários para garantir a realização dos programas definidos”.

b) Na segunda fase

- Garantir o início da produção dos complexos de ferro e aço, carvão, alumínio, fertilizantes, tractores, outro equipamento agrícola, e outros produtos da indústria metalúrgica e metalomecânica bem como a entrada em funcionamento das áreas previstas , para o desenvolvimento agrário”;
- “Dar atenção especial as acções a desenvolver pelos sectores de construção, energia e transportes para garantir a introdução atempada das capacidades previstas, principalmente no âmbito agrário e industrial, e considerando as tarefas a cumprir na década seguinte”. (1979: 11-13);

Aferindo o conjunto das prioridades e metas contidas no Plano Prospectivo Indicativo e aquilo que podemos constatar no trabalho empírico, relativamente as realizações concretizadas no quadro do Plano em referência, pode depreender-se que grande parte deste ficou por fazer.

Conforme se previa no Plano em análise, no final da década 80 Moçambique devia atingir uma auto-suficiência tal que deixaria de importar bens principais de consumo, quais sejam a carne, os cereais, entre outros. Porém, sabe-se que até ao presente momento (2010), portanto, 30 anos depois do lançamento da década contra o subdesenvolvimento e o seu consequente plano, todos esses produtos fazem parte das prioridades de importação. A título de exemplo, refira-se que, segundo o Banco de

Moçambique, em 2009, Moçambique importou só em cereais o equivalente a 250.5 milhões de dólares (2009:29)

Por outro lado, relativamente aos grandes projectos, sabe-se que praticamente nenhum chegou a concretizar-se dentro do período previsto, mas concretamente no que diz respeito a Fábrica de Fundição de Ferro que se estabeleceria nos arredores da Cidade da Beira, ainda em carteira, os projectos que visavam o reforço da capacidade de fornecimento de energia, ainda em fase preliminar pelo projecto de construção da barragem de Mphanda Nkua, os projectos de regadio do vale do Zambeze e do Limpopo, que estão em fase de reactivação, e o projecto de produção de alumínio, cuja a primeira concretização se efectivou pela construção da fábrica de alumínio da MOZAL nos princípios da década passada.

No nosso entender por detrás da não concretização deste plano subjaz e duas razões fundamentais;

- A primeira tem a ver com a intensificação da guerra entre as forças do governo e o movimento de resistência, o que fez com que o financiamento de vários programas ou investimentos fossem conduzidos para o suporte das operações militares. Tanto era assim que por exemplo os sectores de defesa e segurança mereciam tanta priorização que nem sequer constavam do orçamento geral do estado de pelo menos de 1980, isto para permitir maior flexibilidade na movimentação de valores para fazer face a situação de guerra, pôs, nessa altura, se sobrepôs com prioridade, a defesa do povo e da integridade territorial de Moçambique. Para provar este aspecto da defesa e deixar alguma ideia sobre como estava o governo preparado para atacar ao desafio de combater o subdesenvolvimento, veja-se em seguida a tabela resumo do orçamento geral do estado que extraímos especificamente para este efeito:

ORCAMENTO DO ESTADO DE 1980

o	SECTOR	ORCAMENTO (Em Escudos)
	COMISSAO NACIONAL DAS ALDEIAS COMUNAIS	20.000.000
	MINISTERIO DE ESTADO NA PRESIDENCIA	171.746.500
	MINISTERIO DO COMERCIO EXTERNO	94.468.000
	COMISSAO NACIONAL DO PLANO	127.957.000
	MINISTERIO DO COMERCIO INTERNO	106.490.000

	MINISTERIO DOS NEGOCIOS ESTRANGEIROS	87.000.000
	MINISTERIO DA JUSTICA	234.565.000
	MINISTERIO DA INFORMACAO	134.525.600
	MINISTERIO DA EDUCACAO E CULTURA	1.236.813.000
0	MINISTERIO DA INDUSTRIA E ENERGIA	255.700.000
1	MINISTERIO DA AGRICULTURA	542.740.000
2	MINISTERIO DAS FINANÇAS	238.974.000
3	MINISTERIO DO TRABALHO	157.489.000
4	MINISTERIO DOS TRANSPORTES E COMUNICACOES	363.143.000
5	MINISTERIO DA SAUDE	1.556.400.000
6	MINISTERIO DAS OBRAS PUBLICAS E HABITACAO	444.745.300
7	PREVIDENCIA SOCIAL; SUBSIDIO AS EMPRESAS E PRECOS	1.008.419.000
8	SUBSIDIO AOS ORCAMENTOS PROVINCIAIS	2.419.995.600
	TOTAL	9.201.171.000

Paginas: (25-97)

Como se pode constatar da tabela a cima, para além de não constar os orçamentos das áreas de defesa e segurança por razões hipotéticas que já avançamos, é de sublinhar a importância atribuída as importações e exportações pela existência de ministérios separados sendo um de comércio externo e outro de comércio interno, em vez de existir um único ministério.

Outrossim, as áreas da saúde, educação e cultura, providência social; subsidio ás empresas e preços e, agricultura não aparecem no topo das prioridades de orçamentação por acaso.

É que para além da sua importância tradicional os sectores da saúde e educação tinham razões acrescidas, pois, nessa altura o acesso a educação e a saúde eram totalmente gratuito, já que se estava perante um Estado de providencia social.

Por sua vez a agricultura merecia também um tratamento diferenciado na orçamentação, relativamente a outros sectores , porque esta era tida como sendo a base do desenvolvimento.

Por fim, o sector da providência social; empresas e preços merecia igualmente outro tratamento privilegiado porque se estava perante um conjunto de empresas praticamente abandonadas e fragilizadas e que urgia restaurar, daí a necessidade de uma forte injeção financeira por parte do Estado.

no exercício de governação em geral e em particular na forma e na postura que o Presidente Samora Machel ostentava . E este último aspecto pode ilustrar-se no trecho que segue pela contudência e clarividência quando dizia em 1979 discursando no encerramento de uma reunião do conselho de ministros alargada a governadores provinciais e administradores entre outros, nos seguintes termos:

- “É preciso que a todos os níveis cada dirigente conheça o seu papel, a sua tarefa, no comprimento destes objectivos.
- Que cada dirigente conheça na sua Província, Distrito, e Localidade produtos estratégicos e as suas respectivas metas.
- Que cada Dirigente controle, exija e verifique o comprimento das metas defendidas pelo plano.
- Que cada dirigente seja efectivamente um combatente determinado há guerras que desencadeámos contra o maior inimigo do nosso povo: a FOME.”

Antes de terminar relativamente ao Plano Prospectivo Indicativo, é de referir que o mesmo era decomposto em planos anuais, os quais se designavam por Planos Económicos Centrais (PEC).

Programa de Reabilitação Económica (PRE)

Volvidos 12 anos em que Moçambique procurara gerir o país com base em economia centralizada baseada no socialismo marxista leninista, Moçambique em vereda em 1987 para uma economia do mercado.

Para o efeito, resultante das negociações iniciadas ainda sob direcção do presidente Samora Machel, em 1984 adere ao FMI, Banco Mundial e adopta a Convenção de Lomé.

A sua viragem para economia do mercado foi corporizada pela introdução do Programa de Reabilitação Económica que ficou conhecido como PRE.

Saindo de uma situação de extrema pobreza e profunda debilitação económica, Moçambique, como consequência da implementação do PRE conseguiu de 1987 a 1989 alguma progressão económica. Este crescimento consubstancia-se no crescimento do PIB em 4% em 1987, 5,5% em 1988 e 5,3% em 1989.

Por sua vez a produção agrícola, que constitui a base de desenvolvimento conheceu um crescimento de 9% em 1989 e a produção industrial um aumento de 12%.

Porém, com o desmoronar do bloco do leste, o país perde parte considerável de seus parceiros económicos e do mercado dos seus produtos. Como consequência inicia o momento regressivo do seu programa de reabilitação de tal modo que em 1990 o PIB foi de 1,5% chegando até atingir 0,9% em 1991. (<http://lusotopia.no.sapo.pt/indexMCEconomia.html>).

Entretanto, a 4 de Outubro de 1992, é assinado o acordo geral de Paz em Roma. Daqui em diante imerge como agenda principal do país a consolidação da Paz a instituição do multipartidarismo e a consequente realização das primeiras eleições multipartidárias havidas de 27 a 29 de Outubro de 1994.

No primeiro mandato multipartidário, constituíram documentos basilares que orientaram a gestão macroeconómica do país o Programa Quinquenal do Governo decomposto em Planos Económicos e Sociais, abreviadamente PES.

Só a partir do segundo mandato multipartidário, isto é, em 2000 é que se retoma o exercício de planificação estratégica com designações específicas de Planos de Acção de Redução da Pobreza Absoluta como veremos em seguida.

Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta –I (PARPA I)

Com o Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta o Governo definiu um objectivo central a atingir que consistia na “redução substancial dos níveis de pobreza absoluta em Moçambique através de medidas para melhorar as capacidades e as oportunidades para todos os moçambicanos, e em particular para os pobres”.

E como objectivo específico pretendia “redução da incidência da pobreza absoluta do nível de 70 por cento diagnosticado em 1997 para menos de 60 por cento em 2005, e menos de 50 por cento até finais da primeira década de 2000”.

A Estrutura do PARPA

A Estrutura do PARPA era composta em 6 áreas principais, designadamente:

1. Educação;
2. Saúde;
3. Infraestruturas (estradas, energia e água);
4. Agricultura e Desenvolvimento Rural;
5. Boa Governação, Legalidade e Justiça;
6. Políticas Macro Económicas e Financeiras.

Para além destas áreas foram também consideradas outras tais como:

- Emprego e Desenvolvimento Empresarial;
- Acção Social;
- Habitação;
- Minas;
- Pescas;
- Turismo;
- Indústria Transformadora;
- Transportes e Comunicações;
- Tecnologia;
- Ambiente;
- Redução da Vulnerabilidade a Desastres Naturais.

Como se pode notar neste primeiro PARPA o sector de Acção Social não aparece de forma explícita; na primeira linha, embora de alguma forma ainda que indirectamente tenha suas áreas ou grupos alvo cobertos pela actuação conjugada das diferentes áreas do PARPA supracitadas. Isto pode, de alguma forma ter contribuído para a não priorização do sector no ponto de vista de orçamentação. Contudo, a avaliação deste revela que se verificou um crescimento que permitiu reduzir os níveis da pobreza de 70% para cerca de 60%.

Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta – II (PARPA II)

Terminado o PARPA – I, e tendo em conta os níveis de pobreza absoluta ainda prevalecentes desenhou-se um segundo plano que se designou por PARPA – II.

Contrariamente ao primeiro, que estava estruturado por áreas, este tinha a sua estrutura composta em pilares. Assim, se distinguiam 3 pilares: o da Governação, o de Capital Humano e o de Desenvolvimento Económico.

Duas finalidades principais guiavam o PARPA – II:

- A redução dos níveis de pobreza absoluta, e;
- A promoção do crescimento económico rápido, sustentável e abrangente.

No que concerne aos pilares, importa referir que o Pilar da Governação compreendia numa primeira linha: Reforma do Sector Público, Reforma da Justiça, Legalidade e Ordem Pública, na segunda linha compreendia os domínios de Paz, Estabilidade Política e Social, Justiça Social, Legalidade e Segurança, Informação e Comunicação.

Por sua vez o pilar de capital humano era constituído por 10 componentes, nomeadamente:

- a) Educação e Cultura
- b) Saúde
- c) Água e Saneamento
- d) HIV/SIDA

- e) Juventude e Desportos
- f) Mulher e Acção Social
- g) Antigos Combatentes
- h) Habitação
- i) Segurança Alimentar e Nutricional
- j) Ciência e Tecnologia

O aparecimento Sector da Mulher e Acção Social aqui, constitui uma das

principais novidades e isso de alguma forma contribuiu para uma visualização do sector cada vez maior tanto no ponto de vista da compreensão da sua importância e campo de acção, como na sensibilização dos decisores quanto a necessidade de se ir equacionando a possibilidade da sua priorização no quadro de exercício orçamental, ainda que essa priorização fosse paulatina.

Por fim, temos o terceiro pilar que se fazia constituir por 7 componentes quais sejam:

- a) Gestão Macro-económica
- b) Melhoria do Ambiente de Negócios
- c) Desenvolvimento do Sistema Financeiro
- d) Promoção da Criação de um Sector Privado Forte, Dinâmico, Competitivo e Inovador
- e) Promoção dos Sectores Prioritários, Alargamento da Base Empresarial e Criação de Emprego
- f) Melhorar a Inserção do País na Economia Regional e Internacional
- g) Promoção da Integração e Consolidação do Mercado Nacional

Recorde-se que no PARPA II entedia-se a pobreza como sendo – a impossibilidade por incapacidade, ou por oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso as condições mínimas, *segundo as normas básicas da sociedade* (Terceira avaliação nacional da pobreza, 2010: 3).

O outro aspecto igualmente importante que constituiu inovação neste PARPA, é o facto de a medição da pobreza não ter em conta apenas medidas monetárias mas também as não monetárias.

O quadro que se segue procura ilustrar a evolução havida nos agregados familiares de 2002 a 2008.

Medidas não monetárias da pobreza (% famílias).

	Tecto durável		Paredes duráveis		Luz eléctrica		Casa de banho/latrina	
	IAF02	IOF08	IAF02	IOF08	IAF02	IOF08	IAF02	IOF08
Niassa & Cabo Delg.-rural	0.9	7.0	0.5	3.1	0.0	0.7	0.9	6.9
Niassa & Cabo Delg.-urbano	29.9	23.3	18.4	7.7	18.5	20.6	26.5	20.0
Nampula-rural	3.1	4.3	4.5	2.2	0.0	1.5	0.1	1.6
Nampula-urbano	22.9	33.1	15.8	12.3	12.6	27.9	13.6	18.3
Sofala & Zambézia-rural	3.3	8.5	0.9	6.4	0.4	0.3	0.4	3.5
Sofala & Zambézia-urbano	60.5	59.7	32.1	35.9	18.7	34.8	29.9	37.2
Manica & Tete-rural	6.6	11.0	4.3	9.7	0.4	0.5	3.1	2.0
Manica & Tete-urbano	52.6	61.9	30.2	41.2	18.6	35.7	35.1	28.9
Gaza & Inhambane-rural	42.8	50.9	12.1	13.1	1.3	2.4	5.9	11.1
Gaza & Inhambane-urbano	73.5	75.2	24.7	24.1	17.3	31.2	33.8	34.9
Provincia de Maputo-rural	88.5	85.6	26.1	42.3	6.8	22.8	14.7	40.0
Provincia de Maputo-urbano	98.7	99.6	72.7	79.3	26.2	57.2	36.4	60.9
Cidade de Maputo	99.8	99.8	81.3	86.9	45.9	73.6	68.9	79.0
Nacional	25.8	30.2	14.2	17.9	6.9	13.3	11.2	16.0

O quadro também indica diferenças substanciais nas taxas de mudança desses indicadores em diferentes regiões. Este aspecto pode corroborar com a constatação geral, enfatizada ao longo de todo o presente documento, de níveis e tendências de pobreza diferenciados no país. É exemplo disso o facto de as áreas do Sul do país (rurais e urbanas) mostrarem os maiores aumentos numa série de medidas, como o uso de electricidade de iluminação e o acesso a uma casa-de-banho ou latrina dentro da casa, enquanto as Zonas rurais do Centro e Norte, indicam um progresso muito mais lento nessas medidas apesar de começarem de uma base muito mais baixa como tal. Numa outra linguagem isto pode revelar a existência de alguma persistência de assimetrias regionais.

Avaliado o PARPA II, e segundo a terceira avaliação da pobreza, concluiu-se que se tinham verificado mais avanços no poder de aquisição de bens duráveis por parte de um extracto da população do que no que concerne ao poder de compra de bens de consumo. Daí que se decidiu avançar com a elaboração de mais um plano porém desta vez este não incluiria a componente de pobreza absoluta.

A 3ª Avaliação da pobreza aponta basicamente a 3 factores que contribuíram para a estagnação na incidência da pobreza alimentar entre 2002/03 e 2008/09.

São eles:

- A baixa taxa de crescimento na produtividade agrícola;
- A vulnerabilidade do Sector Agrário;
- O agravamento dos termos de troca devido a grandes aumentos nos preços internacionais de alimentos e combustíveis, (3ª Avaliação da Pobreza, 2010: 9).

Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP 2011-2014)

O documento em referência no seu intróito começa por sublinhar os avanços que caracterizam a situação económica actual de Moçambique os quais se “traduziram num crescimento médio anual do PIB na ordem de 7.6%, e um rendimento per capita médio anual de 5%, no período 2005-2009”, (PARP 2011-2014:7).

Mais adiante, refere ainda que “a proporção da população com acesso a escola aumentou de 30,8%, em 2002-03 para 37,3%, em 2008-09. A percentagem de mulheres analfabetas reduziu significativamente entre 2004 e 2008 de, 54% para 40,8%. Igualmente registou-se progresso na redução da disparidade de género nos ingressos no ensino básico” (IBD).

As taxas de mortalidade infanto-juvenil, de mortalidade infantil e de mortalidade materna reduziram respectivamente de 245.3 mortes em cada mil nascidos vivos, em 1997 para 138 por mil, em 2008; de 143.7 mortes por mil nascidos para 93 mortes por mil, entre 1997 e 2008; e 692 para 500 mortes em cada cem mil nascimentos vivos, entre 1997 e 2007.

No interesse de deixar uma ideia sumária das taxas de incidência de pobreza veja-se o quadro abaixo que se apresenta.

Incidência da Pobreza e Desigualdade, por Província, Urbano - Rural e Nacional de 1996 – 2009). – Pág. 8.

Áreas geográficas	Incidência da Pobreza			Desigualdade (Gini)		
	1996-97	2002-03	2008-09	1996-97	2002-03	2008-09
Niassa	70.6	52.1	31.9	0.36	0.36	0.43
Cabo Delgado	57.4	63.2	37.4	0.44	0.44	0.35
Nampula	68.9	52.6	54.7	0.36	0.36	0.42
Zambézia	68.1	44.6	70.5	0.35	0.35	0.37
Tete	82.3	59.8	42.0	0.40	0.40	0.32
Manica	62.6	43.6	55.1	0.40	0.40	0.35
Sofala	87.9	36.1	58.0	0.43	0.43	0.46
Inhambane	82.6	80.7	57.9	0.44	0.44	0.38
Gaza	64.6	60.1	62.5	0.41	0.41	0.43
Província Maputo	65.6	69.3	67.5	0.43	0.43	0.39
Cidade de Maputo	47.8	53.6	36.2	0.52	0.52	0.51
Urbano	62.0	51.5	49.6	0.47	0.48	0.48
Rural	71.3	55.3	56.9	0.37	0.37	0.37
Nacional	69.4	54.1	54.7	0.40	0.42	0.41

Apesar de o desenvolvimento económico que o País tem vindo a conhecer, bem como os progressos revelados pelos indicadores de desenvolvimento humano e social,

mostrarem sinais claramente encorajadores, os desafios de combate a pobreza persistem. Porém, as desigualdades se acentuaram mais, ainda que ligeiramente, nas zonas urbanas em relação as zonas rurais.

Para o efeito, consideram-se como focos importantes sobre os quais se deve incidir os seguintes aspectos:

- A agricultura - tendo em vista o aumento da produtividade do sector familiar,
- Diversificação da economia - visando a criação de emprego,
- Ligação entre os investimentos estrangeiros e o desenvolvimento sócio económico local;
- Apoio à Micro e Pequenas Empresas; e
- Desenvolvimento humano e social.

Para além da parte introdutória onde se apresenta a situação sócio-económica actual de Moçambique, o Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) é na essência composto por cinco pontos prioritários designados por desafios.

Assim, o PARP compreende:

- a) Desafios para agricultura e pescas;
- b) Desafios para a Promoção do Emprego e o Papel do Sector Privado;
- c) Desafios para Desenvolvimento Humano e Social;
- d) Desafios na Governação;
- e) Desafios para a Política Macroeconómica e Gestão de Finanças Públicas;

Relativamente ao primeiro desafio, da Agricultura e Pesca, importa referir que imerge da necessidade de por um lado aumentar a produção e produtividade agrícola e piscatória e por outro a necessidade de fazer face a crise de alimentos que nos finais da primeira década do século XXI assolou ao mundo e ao País. Daí que, tendo Moçambique vastas porções de terra arável (36 milhões de hectares) e vários recursos hídricos dentre os quais se destaca o Oceano Índico, Rios de percurso internacionais nomeadamente (Zambeze, Púngue, Limpopo, Incomate entre outros) urge a maximização de todos estes recursos com a finalidade de gerar mais bens de consumo alimentar por forma a garantir o melhoramento da segurança alimentar.

No que concerne ao segundo desafio Promoção do Emprego e o Papel do Sector Privado, surge da necessidade de se dar resposta ao crescente aumento de procura de emprego por um lado e ao desenvolvimento do sector privado por outro que requer do Estado cada vez mais políticas reguladoras do sector incluindo as que trazem inovações de ponto de vista de incentivos fiscais ou que tenham a ver com celeridade dos processos de instalação de novas empresas ou noutras tramitações. Como se refere no

próprio PARP (...) “cerca de 300 000 jovens entram para o mercado do trabalho anualmente” (PARP 2011-2014:15).

No que tange ao terceiro desafio, é de salientar que não obstante ao facto de se ter registado segundo o PARP, nos últimos 6 anos, progressivas melhorias no acesso a saúde e educação, são notórios os desafios que se colocam ao País pois ainda sobressaem as (...) “disparidades regionais e de género e desafios de atrasos significativos na implementação de programas de construção e reabilitação das infra-estruturas sociais” (IBD).

Além demais a prevalência de HIV e SIDA e de outras endemias como a malária e tuberculose impõem ao Estado o imperativo de aprimorar cada vez mais as suas estratégias e acções visando o alcance de o desenvolvimento humano e social que se pretende aceitável e harmonioso.

Como o refere o documento que temos vindo a citar, “Os objectivos de *aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira* e da *promoção de emprego* dependem directamente de:

- Melhor ambiente de negócios;
- Melhoramento da qualidade do quadro legal das actividades económicas e da sua efectiva implementação;
- Descentralização e desconcentração de funções e recursos para o nível local, de modo a que os órgãos locais do Estado tenham a sua capacidade de funcionamento e de prestação de serviços ao cidadão melhorada;
- Um verdadeiro Estado de Direito Democrático em que todos os cidadãos e todas as empresas tenham iguais oportunidades sem discriminação”, 2011,pág 16.

Ora se tivermos em conta o supracitado e se considerarmos que a redução das desigualdades sociais podem também corresponder ao incremento da justiça social, torna-se evidente que este desafio da governação se afigura indispensável porquanto ele é que vai garantir a operacionalização de todos os outros através da aprovação e revisão da legislação visando adequá-la às exigências das novas dinâmicas no contexto de uma governação transparente onde a cultura de prestação de contas o combate a corrupção, a modernização de serviços, formação e capacitação do pessoal constituem marcos de suma relevância.

Por fim temos o quinto desafio que é o de ***Política Macroeconómica e Gestão de Finanças Públicas***: se o penúltimo desafio era tão importante uma vez ele é que permitiria e fomentaria o desenvolvimento de todos os restantes, este último não deixa de igualmente assumir peculiar relevância pois só com políticas macroeconómicas bem concebidas e correctamente aplicadas e finanças públicas bem geridas é que qualquer País pode prosperar no domínio económico e financeiro. Há que gerar mais receitas daí a necessidade do incremento de investimentos visando o melhoramento da cobrança de impostos, o equilíbrio

entre as exportações e importações o controlo da inflação e o melhoramento do PIB nacional entre outras finalidades.

Com o efeito, o PARP guia-se por um quadro de objectivos que, no fundo correspondem ao ponto de chegada dos desafios como se pode ver em seguida.

- a) Objectivo Geral 1: Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pesqueira*
- b) Objectivo Geral 2 – Promoção de Emprego*
- c) Objectivo Geral 3 – Desenvolvimento Humano e Social*
- d) Pilares de Apoio – Boa Governação*
- e) Pilar de Apoio – Macroeconomia*

No ponto de vista de custos de implementação é de referir que o Plano de Acção para Redução da Pobreza em Moçambique tem uma previsão orçamental que vai de **60.043.,90Mt** (milhões de meticais) em 2011 a **86.118,80Mt** (milhões de meticais) em 2014, conforme ilustra o quadro que se segue.

Evolução das Despesas de Investimento para as prioridades do PARP (não inclui despesas de funcionamento).

Linha de Investimento (Milhões de Meticais - preços nominais)	OE			Projeções								
	2011			2012			2013			2014		
	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total
Aumento da produtividade Agrária e Pesqueira	4,978.0	13,569.3	18,547.3									
% do total de investimento	26%	33%	31%	26%	33%	31%	30%	33%	32%	35%	33%	34%
Promoção do Emprego	870.0	1,132.6	2,002.6									
% do total de investimento	5%	3%	3%	5%	3%	4%	7%	3%	4%	8%	3%	5%
Desenvolvimento Humano e Social	1,192.4	12,501.9	13,694.3									
% do total de investimento	6%	30%	23%	7%	30%	22%	8%	30%	22%	8%	30%	21%
Objectivos Centrais do PARP 2011-2014	7,040.4	27,203.8	34,244.2									
Percentagem	37%	66%	57%	40%	66%	56%	45%	66%	58%	51%	66%	60%
Gestão macroeconómica e finanças públicas	837.8	5,615.9	6,453.7									
% do total de investimento	4%	14%	11%	5%	14%	10%	5%	14%	10%	7%	14%	11%
Boa Governação	615.0	813.3	1,428.3									
% do total de investimento	3%	2%	2%	4%	2%	3%	4%	2%	3%	5%	2%	3%
PILARES DE APOIO	1,452.8	6,429.1	7,882.0									
Percentagem	8%	16%	13%	9%	16%	13%	9%	16%	13%	10%	16%	14%
INVESTIMENTO NOS DISTRITOS	1,943.5	0.0	1,943.5									
% do total de investimento	10%	0%	3%	13%	0%	5%	24%	0%	9%	18%	0%	7%
Total de recursos para o PARP	11,889.6	33,633.0	45,522.6	16,724.7	36,155.4	52,880.1	23,231.0	39,011.7	62,242.7	28,146.0	42,054.6	70,200.6
% do total de investimento	63%	82%	76%	62%	82%	74%	78%	82%	80%	81%	82%	82%
Investimento em Outros objectivos	6,950.0	7,571.4	14,521.4									
% do total de investimento	37%	18%	24%	38%	18%	26%	22%	18%	20%	19%	18%	18%
Total de investimento	18,839.5	41,204.3	60,043.9	26,822.2	44,294.7	71,116.9	29,638.6	47,793.9	77,432.6	34,597.0	51,521.9	86,118.8

Uma das características do PARP, que os outros planos não possuíam e que por sinal constitui a última componente é a inclusão de um sistema de monitoria e avaliação não só complexo mas também aperfeiçoado.

Assim, no que concerne a monitoria o PARP assenta em 5 princípios nomeadamente:

1. O alinhamento com os mecanismos já existentes de monitoria dos programas do Governo;
2. A diferenciação entre por um lado, *indicadores de resultado*, que avaliam o alcance dos objectivos específicos, e por outro, *indicadores de produto*, que medem o grau de cumprimento das actividades realizadas;
3. A combinação da monitoria *quantitativa e qualitativa*, e as devidas implicações quanto às modalidades de recolha de informação e as parcerias institucionais para o efeito;
4. A abordagem *dinâmica* do PARP, utilizando o processo de monitoria do PARP como mecanismo de revisão contínua das metas e dos programas mantendo os objectivos estratégicos centrais;
5. A abordagem *participativa* do processo de Monitoria e Avaliação, especialmente no que toca ao uso de fora de participação institucionalizados ao nível central, provincial e distrital, para assegurar o envolvimento de outros actores de desenvolvimento.

Além de instrumentos de monitoria regulares como Balanço do Plano Económico e Social e o Relatório de Execução Orçamental, foi institucionalizada uma prática de monitoria fortemente marcada pelo método participativo como alias sublinha o próprio plano quando refere “Os mecanismos de monitoria e avaliação serão participativos envolvendo o Governo, Sociedade Civil e Parceiros de Cooperação Internacional, utilizando, entre vários fora, os Observatórios de Desenvolvimento, o processo de Revisão Anual, o processo da Reunião de Planificação na base da matriz estratégica” pág. 44.

No que respeita a avaliação importa referir que foi introduzida uma inovação que constitui um reforço técnico-metodológico importante pois, se previu que findo o PARP em 2014 far-se-ia em 2015, não só a 4ª avaliação da pobreza e bem-estar nos moldes que se procedera relativamente a avaliação do PARPA II, mas, se adicionaria também outros instrumentos de medição tais como Inquérito Demográfico de Saúde (IDS), Inquérito da Força de Trabalho, Questionário de Indicadores de Bem-estar (QUIBB), Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA), Inquérito de Indicadores Múltiplos (MICS), PARP 2011-2014, pág 45.

Da caminhada que efectuamos desde o primeiro plano – Plano Prospectivo e Indicativo (PPI) introduzido em 1980 até ao PARP aprovado em 2011, fizemos um percurso de cerca de 31 anos e conhecemos nesse espaço de tempo 5 planos diferentes.

O primeiro foi concebido e se tentou implementar ainda no período de governação do sistema socialista centralizado no regime mono partidário e debaixo de uma forte guerra, factor que em certa medida terá significativamente contribuído para a não concretização do referido plano.

O segundo plano – Programa de Reabilitação Económica (PRE), corresponde ao período de passagem entre o sistema de economia centralizada e regime mono partidário para o sistema de economia de mercado e regime multipartidário – 1987 a 1994.

Depois da realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, consubstanciada a decisão da introdução da economia de mercado plasmada na constituição de 1990 e na mira da consolidação da entrada das instituições da Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), conheceu-se um curto período que mais ou menos correspondeu ao primeiro mandato multipartidário em que o exercício de planificação se centrou fundamentalmente no primeiro programa quinquenal 1995-1999 e respectivos Planos Económicos e Sociais PES como referimos atrás.

Porém, a partir de 2000 introduziu-se o terceiro plano – Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA 2000-2004). Da avaliação deste resultou que Moçambique tinha conseguido, grosso modo, reduzir o nível de pobreza de **70% para 54,7%** o facto que constituiu uma das razões para se concluir que seria necessário um outro plano de Acção de Redução da Pobreza que incluísse ainda o conceito de Pobreza Absoluta daí que se designou PARPA II.

O PARPA II vigorou no terceiro mandato multipartidário 2005-2009 e constitui nesta contagem o quarto plano.

Quando se efectua a terceira avaliação da pobreza e bem-estar, isto em 2010, concluiu-se ter havido uma relativa tendência de estagnação no nível de pobreza mormente no que diz respeito aos bens de consumo e alguma melhoria na redução da pobreza no que concerne ao poder de aquisição de bens duráveis por razões acima já aludidas.

É, em face disso que ao conceber o novo plano se retirou a componente da Pobreza Absoluta ficando apenas Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP), que constitui o quinto plano.

Todavia, é importante referir que a relativa estagnação da redução do nível da pobreza verificada na avaliação do PARPA II, corroborou até certo ponto com alguns clamores da população em estado de pobreza clamores estes que, acabaram eclodindo algumas manifestações em alguns meios urbanos com destaque na capital do País, manifestações essas de que se podem destacar as de 1 e 2 de Setembro de 2010.

Em face disso e como corolário de algumas manifestações que se vinham desenvolvendo ao nível da cúpula política e das instituições que se dedicam ao estudo da pobreza e desenvolvimento foi aprovado um conjunto de novas medidas viradas especificamente para os centros urbanos. Deste conjunto pode se destacar o Programa Estratégico para Redução da Pobreza Urbana (PERPU).

Sobre este último voltaremos a abordar em próximas páginas contudo há aqui algumas questões de reflexão que gostaríamos de apresentar.

Todos estes planos e outras medidas de combate a pobreza foram aprovadas e apreciadas não só pelo Estado Moçambicano como também por Parceiros Internacionais incluindo até alguns especialistas isolados. i) Como se explica que reconhecendo embora os avanços económicos alcançados pelo Moçambique essas medidas não estejam a produzir uma efectividade social que seria de desejar? ii) resultante de um exercício de planificação com forte componente participativa aprovou-se entre os finais da década 90 e princípios da primeira década deste século a Agenda 2025 e vários planos estratégicos ministeriais e provinciais. Até que ponto é que se procura fazer a sincronia e harmonização de todos estes instrumentos com os planos centrais como PARPA, PARPA II e o PARP? E por fim iii) até que ponto é que a adopção dos objectivos do milénio terá de certo modo impulsionado ou não a aceleração da produção de resultados?

Recorde-se que a Agenda 2025 constitui-se uma obra de planificação estratégica que apresenta entre outros aspectos cenários possíveis de desenvolvimentos, destacando o Cenário que seria desejável, a Visão, Opções estratégicas e o caminho a seguir, na condução dos destinos do País e das suas gentes.

Pela importância de que se reveste enquanto mote, no processo de governação em geral e na definição das metas dos diversos exercícios de planificação e gestão macroeconómica transcreveremos em seguida o trecho em que se visualiza a visão de Moçambique:

(...) “ Moçambique , País Empreendedor e de Sucesso Continuo

País em Paz,
Unido, Coeso, Democrático e Próspero,
Nação Harmoniosa e Solidária

País Orgulhoso da Sua História e da sua Cultura onde se valoriza e respeita a diversidade ética e cultural

País onde se preserva o ambiente e a beleza natural, se cultiva a estética, se desenvolvem as artes as ciências e a tecnologia e se promove a investigação e a inovação

País onde a comunidade vive num ambiente saudável, com segurança alimentar, com saneamento básico e abastecimento regular de água potável, com habitação condigna, com acesso a educação e ao trabalho, com direito á informação e com facilidade de acesso aos cuidados de saúde e medicamentos essenciais

País onde as crianças nascem e crescem radiantes e saudáveis num ambiente familiar são, sem medo e em segurança

País onde os jovens desenvolvem a criatividade, habilidades de trabalho e inovação e são incentivados para desenvolver talentos, capacidades físicas e intelectuais

País onde mulheres e homens gozam de iguais direitos e oportunidades

País onde a solidariedade se estende aos idosos, às crianças desprotegidas, aos diminuídos físicos e a outros grupos vulneráveis da sociedade

País que se promove a educação e formação integral como factor de transformação, de integração e de progresso

País onde se luta contra a pobreza e a desigualdade social, onde se promove a equidade

País onde os cidadãos se dedicam ao trabalho e á criação da riqueza, praticam a tolerância e o respeito pela diferença

País com sociedade moralizada e solidária que combate com firmeza a corrupção

País onde os cidadãos respeitam o próximo, observam os princípios éticos, cívicos e morais em todos os actos e contratos

País onde as lideranças estão comprometidas com os interesses gerais da Nação e o progresso do País

País onde os eleitos para os diversos órgãos do Estado praticam a boa governação ou oposição construtiva e prestam contas ao eleitorado pelos seus actos

País onde a Democracia do Estado de Direito garantem a segurança, a justiça, o bem-estar, a liberdade e harmonia social

País onde, de forma regular, se pratica a Consulta Participativa

País onde o Estado se reencontra com a Sociedade e a Política com Culturas

País com governação capaz e eficiente, descentralizada, transparente, com estabilidade governativa e que preserva a memória institucional e com elevada capacidade de elaboração e implementação de políticas

País onde a separação de poderes legislativo, executivo e judicial é respeitada e é interdependente

País onde o aparelho judiciário exerce na sua plenitude as suas funções com dignidade, respeitabilidade e credibilidade pública

País onde o Estado é promotor do desenvolvimento e do bem estar e exerce o papel de supervisor e regulador credível, facilita e estimula o sector privado a praticar uma sã competição no mercado

País onde o Estado, ao materializar o princípio constitucional, garante e regula o acesso ao uso e aproveitamento da terra aos moçambicanos e promovem a sua alocação eficiente

País onde se promove a cooperação produtiva a nível local

País onde se fomentam iniciativas das organizações da Sociedade Civil na defesa e valorização das suas iniciativas em prol do desenvolvimento

País onde se impulsiona o empresariado moçambicano que consolida o tecido social e económico

País onde se respeitam os contratos e compromissos

País que assume as suas responsabilidades internacionais, assentes na negociação da sua própria estratégia de desenvolvimento e prioridades com os parceiros de desenvolvimento, na base da igualdade e vantagens recíprocas no plano mundial.”(...) (2003:125)

Não obstante a complexidade de que esta visão se reveste, considerando os níveis de consolidação da democracia e a tendência crescente da economia que caracterizam Moçambique, ela não nos parece impossível de alcançar.

Todavia no nosso entender uma efectiva articulação, coordenação e concatenação dos exercícios de planificação estratégica, gestão macro e micro económica e monitoria recíproca entre os órgãos do estado e a Sociedade Civil, a nível nacional os governos locais e municípios ou outros cidadãos, quando se trata de locais não municipalizados devem ser valores e atitudes impreteríveis marcados por um alto sentido de compromisso.

Das indagações que apresentamos atrás antes de apresentação da visão podem serem construídas várias explicações assentes em diversas razões. Para nós, para além de outras razões a sincronização e harmonização deficitária de todos estes instrumentos e exercícios de planificação e ausência de descentralização de algumas políticas por exemplo a de Acção Social e de Combate à Pobreza poderão constituir razões a considerar para a explicação das indagações que apresentamos acima.

É que na verdade os ministérios no seu todo constituem o governo que é uno e, na sua actuação quotidiana, estes, quer por conveniência conjuntural, quer por

afinidades, interagem entre si mas no momento da concepção dos planos estratégicos parece-nos que cada um actua isoladamente como uma menor doze de interacção inter-ministerial como igualmente acontece entre as províncias ou entre estas e os ministérios. Não será isso um outro *deficit* a colmatar? Há que repensar...

Programa Estratégico para Redução da Pobreza Urbana (PERPU)

Para além do intróito este programa compreende 5 partes essenciais nomeadamente:

- 1. Introdução**
- 2. Situação actual nas zonas urbanas**
- 3. Experiências positivas do combate à pobreza urbana**
- 4. Causas da pobreza urbana**
- 5. Linhas gerais do Programa estratégico para a redução da pobreza urbana**

Ao principiarmos a análise do PERPU proponho-vos que iniciemos pela análise da situação actual nas zonas urbanas.

Com efeito, segundo o documento em referência, verificou-se no primeiro decénio deste milénio em zonas urbanas uma evolução que consistiu no aumento de acesso a bens duráveis como tecto durável em 8,4% entre 2002-03 a 2008-09. A posse de televisores em 16,2% entre 2003 e 2009, tendo passando de 19,5% das famílias em 2002-03 para 35,7% em 2008-09 etc.

Conforme se detalha no quadro que se segue:

Indicadores (%)	2002-03	2008-09	Diferença (2009-2003)
Tecto durável	56,2	64,6	8,4
Paredes duráveis	33,8	43,4	9,6
Posse de sanita	12,0	13,4	1,4
Luz eléctrica	2	4	20,3

	1,7	2,0	
	1	1	
Posse de geleira	2,2	8,4	6,2
	1	2	
Posse de ferro de engomar	5,8	1,3	5,5
	1	1	
Posse de ventoinha	4,6	9,3	4,6
	1	3	
Posse de Televisor	9,5	5,7	16,2

% de famílias com posse de bens duráveis.

A mesma tendência evolutiva também se verificou ao nível da educação conforme o quadro que se segue.

Áreas geográficas, urbanas	Ensino Primário		Ensino Secundário	
	2002- 03	2008- 09	2002-03	2008- 09
Norte	63,9	73,7	2,5 ¹	33,3
Centro	82,9	82,2	8,6 ¹	39,9
Sul	89,8	91,1	4,8 ²	47,4

Embora constitua verdade, a evolução referida acima a observação empírica nos permite afirmar que a problemática da qualidade de ensino não tem conhecido uma tendência evolutiva de grande impacto tanto do ponto de vista curricular como no que concerne as condições logísticas de algumas escolas.

Na elaboração deste plano, o Governo identificou um conjunto de causas a partir e em torno das quais se definiu a filosofia que orientou a elaboração e que guiará a implementação e avaliação do PERPU.

Assim, foram identificadas como causas principais da pobreza urbana as seguintes:

1. **Falta de emprego no sector formal**
2. **Aumento dos preços**
3. **Problema dos transportes urbanos**
4. **Falta de cultura de trabalho**
5. **Migração rural-urbano**
6. **Ajustamento na pensão de reforma e**
7. **Fraco enquadramento do sistema educacional com o emprego**

Com base nos problemas ou causas de pobreza urbana indicadas foram definidas duas **Linhas gerais do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana, a saber:**

1. **Enquadramento nos principais instrumentos de gestão pública**
2. **Vectores do PERPU**

No fundo, o que se refere ao enquadramento, é de realçar que o PERPU é tido como parte integrante e mecanismo de operacionalização do PARP pelo menos no que diz respeito aos centros urbanos daí que o PERPU assenta a sua actuação nos municípios mas mantendo a articulação e sincronia com os diversos sectores a ele adistritos, por exemplo o sector da agricultura por causa do problema da alimentação, o sector da acção social por causa das camadas vulneráveis, que alias, compõem a essência da segunda linha estratégica.

Como referimos acima a segunda linha compreende 2 vectores, o da Geração de Emprego e o da acção Social.

No primeiro vector - aborda-se de modo especial a problemática de auto-emprego; pequenas e médias empresas; indústrias e serviços intensivos em trabalho; e ambiente de negócios tendo como objectivos os seguintes:

1. Aumentar as oportunidades de emprego e os níveis de empregabilidade da mão-de-obra.
2. Melhorar a educação de base, das competências técnicas e da formação em gestão, como incentivo para produzir e vender.
3. Privilegiar o suporte às associações de produtores, em operações que permitam a estes últimos, reduzir custos na aquisição de insumos, no processamento, na actividade de serviços excepto o comércio (compra no exterior para venda na cidade ou compra para revenda na própria cidade); expandir a actividade; a concorrer em mercados com um número limitado de compradores; e a investir na formação.
4. Aumentar o acesso aos serviços financeiros, sem distorcer o sistema concorrencial.

O segundo vector - O da Protecção Social:

Neste âmbito as actividades devem sem prejuízo da participação de outros intervenientes ser desenvolvidas a nível dos municípios em modalidades a acordar.

Para este vector constam como os objectivos os seguintes:

1. Aumentar a cobertura e o impacto das intervenções da protecção social básica às pessoas mais vulneráveis;
2. Aumentar a eficiência do sistema de protecção social básica; e
3. Assegurar a harmonização e coordenação dos diferentes programas e serviços de protecção social básica.

Apesar de constituir uma mais valia no ponto de vista de ataque aos problemas sociais das cidades, em nossa opinião, este plano na sua concessão enfermou-se de um problema pois, ele imerge do topo para ser aplicado na base o que faz com que enquanto programa não contenha especificidades próprias de cada cidade.

No nosso entender o topo devia definir a filosofia, as linhas mestres e, quiçá, a metodologia, reservando o papel da concepção e de aplicação do plano a cada uma das cidades para que cada uma destas tenha em conta vantagens específicas passíveis de serem exploradas e maximizadas na concepção e implementação de tais planos e desvantagens que podem ser predatórias ao processo.

O Governo Central deveria ainda reservar a si, a função de ratificar e monitorar os mesmos.

CAPÍTULO 6 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NACIONAIS VIGENTES

Das pesquisas bibliográficas e dos debates levados a cabo nos municípios de Maputo e Beira, envolvendo umas vezes dirigentes de pelouros de Saúde e Acção Social, outras, técnicos desta área, constatámos que não existem políticas sociais municipais na área da Acção Social.

Assim os serviços de saúde e acção social dos municípios em estudo têm, orientado a sua actuação com base nas políticas nacionais.

Nesta conformidade, passamos a orientar o nosso estudo no sentido de verificar não como as políticas municipais desta área são aplicadas, já que elas não existem, mas, no sentido de estudar e avaliar como e em que medida é que as políticas nacionais vigentes são aplicadas, em territórios concretos como sejam os municípios do Maputo e Beira.

Nesta ordem de ideias o presente capítulo vai dedicar-se à apresentação e análise das políticas sociais nacionais vigentes, com particular ênfase na da Acção Social, de género, da criança entre outras.

O mesmo ocorrerá no próximo capítulo, pois nos dedicaremos a apresentar e analisar programas que emanam das políticas nacionais mas que são aplicados, alguns em todo o território e outros em unidades territoriais específicas, como sejam zonas urbanas ou rurais. Só no capítulo sobre a territorialização das políticas é que analisaremos um número concreto destes programas, aplicados nos municípios em estudo.

5.1- A Política da Acção Social

Esta política, compreende quatro capítulos a saber:

- Dos Conceitos, Objectivos e Princípios;
- Das Prioridades da Acção Social;
- Das Estratégias da Acção Social;
- Da Implementação da Política da Acção Social.

Esta política define sete princípios designadamente:

- Não Institucionalização;
- Da Promoção da Participação da Sociedade Civil;
- Da Participação Comunitária;
- Da Justiça Social;
- Da Perspectiva de Género;
- Do Respeito;
- Da Sustentabilidade das Acções e programas.

Para além da clarificação dos mecanismos de actuação, parceria e coordenação que se apresentam no campo institucional, no âmbito da sua estratégia, a nível operativo, a política da Acção Social define nove áreas de actuação, que na essência correspondem aos seus grupos alvo, designadamente:

- Área da Criança;
- Área da Mulher;
- Área da Deficiência;
- Área da Terceira Idade;
- Área da Tóxico-dependência;
- Área do Doente crónico;
- Área do Recluso;

- Área do Refugiado/ repatriado;
- Área do deslocado/ regressado.

As questões de género, dos toxicodependentes, dos doentes crónicos, dos reclusos, dos refugiados e dos deslocados, constituem para nós as marcas principais em que culminaram as discussões que se vinham desenvolvendo desde o período da Secretaria de Estado da Acção Social, visando uma melhor sistematização de áreas de actuação deste Ministério.

Todavia, tendo em conta as novas dinâmicas sociais, no que concerne ao recrudescimento do fenómeno de crianças órfãs e vulneráveis, face à comprovada incapacidade de integrar todas as crianças em famílias substitutas, começam a surgir questionamentos relativamente aos porquês de não se acolher uma parte destas crianças em instituições de apoio social, que, por sinal, a despeito do princípio de não institucionalização, contido na Política de Acção Social, tendem igualmente a crescer.

É, no interesse de atizar um debate mais aprofundado desta questão de não institucionalização, ou seja, não guarda de crianças em instituições de apoio social, que julgamos ser oportuno e pertinente retomarmos, do conjunto dos princípios da Política de Acção Social, o da não institucionalização, por forma a desenvolvermos em torno dele uma reflexão um pouco mais exaustiva e aprofundada, tendo em consideração o contexto sociocultural e económico de Moçambique, como em seguida se procede.

5.1.1 A Propósito do Princípio da não institucionalização

Quando nos ativemos na apresentação das linhas mestres da Política de Acção Social, fizemos referência à existência de um conjunto de princípios, dentre os quais figurava o da não institucionalização.

Este princípio, enquanto conceito e forma de atendimento, vem sendo aplicado e discutido há já bastante tempo por vários países e investigadores. Entre os países podemos sublinhar Brasil, África do Sul, Moçambique, entre outros. No que concerne a investigadores, podemos destacar: A. Carvalho; U. Bronfenbrenner; I. Rizzini; D.D. Dell'Agelio; A. C. Siqueira, entre outros.

Embora não haja dúvida sobre a importância da guarda de crianças em instituições de apoio social, várias têm sido as correntes que no mundo contemporâneo

chamam atenção à necessidade de se continuar a produzir reflexões, não só relativamente às vantagens e desvantagens da não guarda de crianças em instituições de apoio social, como também as vantagens e desvantagens da guarda destas em instituições desta natureza, ou ainda, da aplicação conjugada dos dois princípios.

No nosso entender, e para o caso de Moçambique, a não guarda de crianças em instituições de apoio social devia ser assumida como um mero princípio orientador podendo, sempre que se justificar, compreender-se e aceitar-se uma certa maleabilidade ou flexibilidade, de modo a que tal princípio não seja assumido como um dogma com força de um comando constitucional, dada a avolumada e extraordinária demanda de crianças em situação difícil que as guerras, o HIV e SIDA e outros factores mortíferos produziram.

Antes de prosseguirmos com a reflexão em torno deste conceito, afigura-se importante, revendo a diversa literatura existente, discutir alguns aspectos da sua essência entre os quais podemos destacar as características, os factores, as vantagens e desvantagens, bem assim as condições subjacentes ao fenómeno de não guarda de crianças em instituições de apoio social e outras formas de atendimento que sejam contrárias ou adjacentes.

Em primeiro lugar veremos os aspectos negativos inerentes à guarda de crianças em instituições de apoio social, por oposição à não guarda.

A este propósito, Pilotti citado por Lidia Weber, refere que a institucionalização acarreta as seguintes características negativas, no desenvolvimento do ser humano: impossibilidade de interacção com o mundo exterior e consequente limitação da convivência social; invariabilidade do ambiente físico, do grupo de parceiros e das autoridades; planeamento das actividades externas à criança, com ênfase na rotina e na ordem; vigilância contínua; e, ênfase na submissão ao silêncio e falta de autonomia.

Porém, o mesmo enfatiza, por outro lado, as consequências negativas que advém da institucionalização, tais como: a baixa auto-estima e a limitação de inserção social destas crianças.

Outro aspecto que igualmente se revela importante ter em conta, está relacionado com os factores que modificam os efeitos dos cuidados em instituições de abrigo que, quanto a nós, preferimos chamar de apoio social. Segundo Grusec e Lytton,

citados por Aline Siqueira & Débora Dell’Aglío (2006:74) estes factores são de origem multifacetada e se resumem no seguinte:

- Motivo de separação da criança e a sua família;
- Qualidade de relação prévia com a mãe;
- Oportunidade para desenvolver relações de apego depois da separação;
- Qualidade do cuidado na instituição;
- Idade da criança e duração da separação;
- O sexo e o temperamento da criança.

Bronfenbrenner ao estudar a questão do desenvolvimento das crianças desenvolve aquilo que chamou de teoria ecológica do desenvolvimento humano. Nesta abordagem, ele define o ambiente ecológico como sendo “um sistema de estruturas agrupadas, independentes e dinâmicas” (Siqueira & Dell’Aglío, 2006:72).

Ainda nesta abordagem, entre outros aspectos, ele fala da existência de quatro níveis do ambiente ecológico (micro, meso, exo e macro sistémico). O primeiro nível compreende “o efeito de influências proximais, ambientais e organístico, que advém do interior do indivíduo, de suas características físicas e de objecto do ambiente, que caracterizam a relação face-face ”, a este ele designa por microssistema e salienta que vai para além da família. A interrelação entre um micro sistema (institucional) e um outro (familiar) ou mais (escola e o abrigo) designa-se por mesossistema (ibid.).

No entanto, segundo J.P.Santana, ambientes existem, que, não fazendo os indivíduos parte deles, recebem suas influências. A este se dá o nome de exossistema (ibid.).

Por fim temos o macro sistema, que compreende os valores, as ideologias e a organização das instituições sociais comuns a uma determinada cultura (ibid). Num processo de guarda de crianças em instituições de apoio social, o modo como os monitores da instituição lidam com as crianças, a maneira como um(a) professor(a) ensina uma criança, um(a) adolescente vivendo numa institucionalização se relaciona com um ou outro inserido numa família, podem constituir elementos relevantes na construção da personalidade e modulação do comportamento da criança.

Segundo Bronfenbrenner, para a compreensão do efeito de institucionalização ou não, ou seja, da guarda ou não de crianças em instituições de apoio social, é importante a feitura de uma leitura multifacetada do comportamento da criança tendo em conta os processos proximais que ele define como sendo as formas particulares de interacção entre o organismo e o ambiente, cada vez mais complexos, que operam ao longo do tempo, sendo os principais motores do desenvolvimento.

Ao desenvolver a sua teoria, Bronfenbrenner apresenta cinco proposições, em torno das quais assenta o essencial da conduta de uma criança, quer esteja ou não inserida numa instituição de apoio social.

As proposições supracitadas resumem-se no seguinte:

- Primeira proposição relaciona-se com a necessidade de a criança participar com reciprocidade em actividades progressivamente complexas em que participem uma ou mais pessoas.
- A segunda centra-se, de entre outros aspectos, no apego que permite o incremento do seu repertório de respostas, motivando-a a explorar cada vez mais os ambientes físicos, social e simbólicos imediatos.
- A terceira visa maximizar a oportunidade que o eventual engajamento de adultos nessas actividades pode imprimir.
- A quarta realça aquilo que chama por “troca de informações, numa comunicação em via dupla”.
- A quinta e última proposição põem acento tónico nos aspectos macrossistêmicos (Siqueira & Dell’Aglia, 2006:73).

Aqui se chama particular atenção à necessidade de as políticas públicas e as práticas sociais e educativas não serem concebidas e executadas tendo em conta apenas o grupo alvo (professores, pais, amigos, parentes, etc), mas todo um conjunto destes que interagem entre si no quotidiano.

Acredita-se que hoje em dia, o problema principal não incide tanto sobre a guarda de quem quer que seja em instituições de apoio social, mas na forma como as políticas são concebidas, isto é, domesticadas no contexto sociocultural ou não, na forma como são executadas, no modo como se gerem os ambientes em que as crianças

crecem e na forma como ocorrem os processos de socialização e se intercomunicam os respectivos agentes de socialização.

Aliás, como afirma Siqueira e Dell’Aglío (...) “a visão exclusivamente prejudicial dos abrigos como lugares insalubres e precários, onde um grande número de crianças e adolescentes convivia sob um sistema colectivizado, vem perdendo força”(2006:78).

No entanto, isto não pode significar de alguma forma a existência de alguma tendência de substituição da não guarda pela guarda de crianças em instituições de apoio social. No nosso entender, deve é procurar fazer-se uma gestão social dos ambientes a envolver as crianças, de modo a encontrar equilíbrio emocional na construção da personalidade destas.

Para o efeito, julgamos válidas as propostas feitas por Yunes et al, designadamente:

- Promover um programa lúdico de actividades para as crianças e os adolescentes abrigados junto com os funcionários, o que incentivaria os cuidadores a desenvolverem brincadeiras infantis;
- Maximizar as oportunidades dos encontros entre os profissionais de diferentes abrigos, a fim de criar um espaço de troca de experiência e melhorar a comunicação inter-institucional;
- Capacitar profissionalmente os cuidadores para que eles possam apreender sobre desenvolvimento infantil numa visão contextualizada sobre as práticas educativas, sobre a violência doméstica, sobre as medidas socioeducativas e também para que eles possam compreender as teorias implícitas que permeiam o ambiente institucional (ibid.).

Tendo em conta a experiência quotidiana da realidade moçambicana, parece-nos importante acrescer ao conjunto de propostas retro citadas, outras duas, nomeadamente: convívio sistemático entre as crianças à guarda de instituições de apoio social e as da comunidade; visitas recíprocas entre crianças à guarda de instituições de apoio social na mesma cidade e de outras zonas urbanas e ou rurais.

O primeiro aspecto permitiria, entre outras vantagens, a troca de experiências no ponto de vista de aprendizagem e no que concerne a valores culturais, bem assim padrões de vida.

Quanto ao segundo aspecto, estas visitas seriam tanto mais importantes se o previsto no primeiro aspecto estivesse a decorrer, pois, as crianças à guarda de instituições de apoio social poderiam partilhar, não só aquilo que apreendem, vivem e buscam da convivência dentro das instituições, mas também partilhariam a mais valia resultante das convivências de cada criança pertencente a cada instituição, trazida do intercâmbio com as crianças das comunidades.

Se tivermos em conta o contexto sociocultural e económico de Moçambique, onde temos, por um lado, a explosão do fenómeno de crianças desamparadas resultante das guerras e da pandemia do HIV e SIDA e por outro a debilidade económica tanto das famílias de acolhimento como do Estado de dar resposta na criação de instituições com condições aceitáveis, mesmo recorrendo a parcerias com a sociedade civil, somos compelidos a concluir que, na verdade, a não institucionalização, ou seja, a não guarda de crianças em instituições de apoio social não pode ser aposta única.

Porém, sabe-se igualmente que a institucionalização, isto é, a guarda de crianças em instituições de apoio social não encontra capacidade instalada, nem no Governo, nem na sociedade civil e nem na sinergia resultante da parceria entre estes dois.

Para que as nossas afirmações, passíveis de serem consideradas não tão abonatórias ao princípio da não institucionalização, possam encontrar suporte, gostaríamos de sugerir que nos envolvamos colectivamente numa maratona analítica das tabelas que se seguem, resultantes de uma pesquisa empírica realizada nos municípios de Maputo e Beira, relativamente à evolução do atendimento de crianças em instituições e em Programas de Localização e Reunificação Familiar (PLRF). Isto pode significar o impacto positivo do aumento da institucionalização.

Tabela nº 3 – Município de Maputo

No	Número de instituições	Crianças à guarda das instituições	Número de crianças atendidas em Programas de Localização e Reunificação Familiar	Crianças abandonas (de e na rua)	Total
998	Sem dados (s/d)	s/d	s/d	s/d	
999	s/d	s/d	s/d	s/d	
000	18	1800	160	600	
001	18	3533	100	400	
002	27	3240	80	380	
003	27	3640	s/d	s/d	
004	35	3132	10	360	
005	33	3132	125	s/d	
006	35	2477	115	75	
007	45	9201	111	130	
008	50	11401	133	150	

Fonte: Direcção da Mulher e Acção Social da Cidade de Maputo

No que concerne ao quadro relativo ao Município do Maputo, pode depreender-se que o número de instituições recrudescu de 18 (2000) para 50 (2008), o número de crianças atendidas em instituições recrudescu de 1800 (2000) para 11 401 (2008), o número de crianças atendidas em PLRF decresceu de 160 (2000) para 133 (2008) e o número de crianças abandonadas (de e na rua) decresceu de 600 (2000) para 150 (2008). Isto pode representar o impacto positivo do aumento da institucionalização.

Tabela nº 4 – Município da Beira

No	Número de instituições	Crianças à guarda das instituições	Número de crianças atendidas em Programas de Localização e Reunificação Familiar	Crianças abandonadas (da e na rua)	Total
998	11	490	2.767	3.165	
999	10	502	1.620	3.115	
000	12	550	950	2.204	
001	12	692	815	1.115	
002	10	680	505	620	
003	09	715	445	308	
004	11	819	307	207	
005	15	903	228	98	
006	19	1.033	259	112	
007	21	s/d	394	86	
	14	s/d	468	141	

008					
-----	--	--	--	--	--

Fonte: Direcção Provincial da Mulher e da Acção Social de Sofala¹²

No que toca ao quadro inerente ao Município da Beira, pode depreender-se que o número de instituições recrudescu de 11 (1998) para 14 (2008), o número de crianças atendidas em instituições recrudescu de 490 (1998) para 1 033 (2006), o número de crianças atendidas em Programas de Localização e Reunificação Familiar decresceu de 2 767 (1998) para 468 (2008) e o número de crianças abandonadas (de e na rua) decresceu de 3 165 (1998) para 141 (2008).

Dos dados acima apresentados (tabelas 3 e 4), podemos depreender que, grosso modo, se prova que não obstante ao plasmado e defendido princípio de não institucionalização, previsto na Política de Acção Social, a prática mostra que a tendência é de aumento de instituições e respectivo internamento e consequentemente, decréscimo do número de crianças atendidas através do Programa de Localização e Reunificação Familiar, bem assim de crianças abandonadas (de e na rua).

Constatadas algumas imperfeições do modelo de reintegração social então adoptado e que ficou conhecido por Programa de Localização e Reunificação Familiar, o período que compreende 2001 a 2006 foi caracterizado um pouco por todas as cidades e com particular ênfase na cidade de Maputo, por um *boom* de instituições infanto-juvenis, umas de carácter religioso e outras meramente humanitárias. Porém, algumas destas se confrontaram com alguns obstáculos advenientes da actuação da inspecção do Estado, que lhes dirigiam ordens de encerramento, em virtude de se terem verificado violações aos procedimentos para abertura destes tipos de instituições por um lado e, por outro, imbuídos na vontade uniformemente acelerada de cumprir o princípio de não institucionalização. Estes factos podem, em nossa opinião, constituir algumas das razões explicativas das oscilações que caracterizaram o número de crianças atendidas em instituições, no período compreendido entre 2001 e 2006, relativamente à cidade de Maputo.

Relativamente a crianças atendidas em Programa de Localização e Reunificação Familiar e crianças abandonadas (de e na rua), podemos deduzir que a sua diminuição pode ter várias explicações, entre as quais podemos destacar: a sobrevalorização da

¹² Sofala é a província que superintende a cidade da Beira.

institucionalização, por oposição à não institucionalização, a passagem destas para outro grupo etário (jovens), bem assim a ausência de grandes demandas de crianças desamparadas, resultantes das guerras, pois, o país já se encontra em paz, entre outras.

Analisando os dados apresentados na tabela 4, referente à cidade da Beira, no ponto de vista da evolução do atendimento de crianças em instituições, na família e ao relento (vulgo crianças de e na rua), podemos constatar que no que concerne ao número de instituições, se verifica que, não obstante ao relativo decréscimo do número destas de 1998 para 1999 (de 11 para 10, respectivamente) e relativa situação estacionária entre 2000 e 2001, comparativamente aos outros anos, grosso modo, a tendência geral do número de instituições em funcionamento é igualmente de recrudescer.

É assim que se compreende que o número de crianças atendidas em Programa de Localização e Reunificação Familiar no município da Beira, tenha decrescido de 2 676 em 1998 para 468 em 2008 e o de crianças abandonadas (de e na rua) tenha igualmente decrescido de 3 165 em 1998 para 141 em 2008.

No entanto, a variação do número de instituições de 21 em 2007, para 14 em 2008, pode constituir um insólito jamais verificado no processo. No nosso entender, este facto pode encontrar explicação se tivermos em conta que em 2005 a dinâmica do atendimento das Crianças Órfãs e Vulneráveis ganhou um novo ímpeto, com a entrada em vigor de algumas actividades antecedentes, mas enquadradas no espírito do Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis, o qual, depois da sua aprovação em 2006, beneficiou de uma injeção de fundos adicionais relevante, tanto por parte do Orçamento do Estado, como por parte dos doadores, como se pode verificar na tabela de progressão estimada dos custos (em dólares americanos) do Plano de Acção de Crianças Órfãs e Vulneráveis, que abaixo se apresenta.

Tabela nº5 – Progressão estimada de custos do Plano de Acção de Crianças Órfãs e Vulneráveis em dólares norte-americanos

Resumo de Custos por Componente	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educação	5,105,468	8,333,188	11,651,969	15,072,634	18,595,658	22,214,508
Saúde	465,653	569,504	679,546	794,518	913,588	1,035,846
Alimentação	4,055,200	5,935,836	7,968,136	10,149,434	12,455,278	14,863,202
Apoio Familiar	8,200,886	13,114,751	18,016,817	22,927,531	27,850,063	32,775,669
Apoio Comunitário	17,414,413	26,807,089	34,893,499	41,792,653	47,604,269	52,403,044
Capacidade Organizacional	10,572,486	16,428,111	21,962,990	27,221,031	32,225,657	36,987,681
Total	45,814,105	71,188,479	95,172,957	117,957,802	139,644,512	160,279,949

Fonte: Plano de Acção de Crianças Órfãs e Vulneráveis (2006:27)

Refira-se que, em virtude de o exercício da criação e implementação do Plano de Acção de Crianças Órfãs e Vulneráveis provirem de uma actuação transnacional, em Moçambique a injeção de fundos por parte dos doadores, começou um ano antes da aprovação.

É de realçar que o Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis privilegia o atendimento de crianças em famílias substitutas¹³ e ou de acolhimento¹⁴. Estas famílias beneficiam de apoio suplementar do Estado para a subsistência, conforme

¹³ Família substituta é aquela que aceita receber no seu seio uma criança ou adolescente que por qualquer circunstância foi desprovido da sua família consanguínea, passando a constituir parte integrante desta, podendo nesta encontrar condições para o seu desenvolvimento. (Marlusse P. Daher: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1655>)

¹⁴ ‘‘A família de acolhimento é um meio alternativa de suprir o poder parental proporcionado ao menor órfão, filho de pais incógnitos, abandonado ou desamparado a integração numa família que o recebe e trata como filho [...]’’ (Lei n. 10/2004, 2004:108)

o previsto no Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis, na parte inerente às intervenções prioritárias, concretamente na alínea “e”, que citamos: “focalizar as acções identificadas, não apenas nas crianças órfãs devido ao SIDA, mas nas crianças e comunidades mais vulneráveis” (2006:17); e o número (iii) do ponto inerente às áreas estratégicas de intervenção, que igualmente citamos: “reforçar as capacidades das famílias e comunidades de procurarem soluções locais para proteger e cuidar as crianças órfãs e outras crianças tornadas vulneráveis pelo HIV e SIDA” (ibib).

Apesar de se ter verificado o insólito que acima referimos, de redução drástica de instituições em funcionamento de 21 para 14, de 2007 para 2008, a despeito do efeito Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis, não é de questionar a tendência crescente do processo de institucionalização, tanto no Município da Beira como no de Maputo. E neste último o fenómeno revela que houve uma evolução de 45 para 50, de 2007 para 2008.

Tendo em conta o carácter cosmopolita do Município de Maputo, alto grau de anonimato e menor manifestação de relações de solidariedade, contrariamente ao que acontece no Município da Beira, julgamos serem compreensíveis, não só a natureza da oscilação que caracteriza os dois municípios, mas também o impacto diferenciado dos processos de institucionalização versus não institucionalização, sendo esta última reforçada de modo geral com os programas advenientes do Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis.

Depois desta análise sobre o princípio da não institucionalização, importa referir que, para além da política da Acção Social, que funciona como a política "chapéu", foram ainda definidas a Política de Atendimento da Pessoa Portadora de Deficiência e a Estratégia da Acção Social sobre a Criança.

Dada a natureza e especificidades definidas no presente estudo, desenvolvermos em seguida, ainda que sumariamente, a estratégia inerente à criança.

5.2- A Estratégia de Atendimento à Criança

O documento em referência na epígrafe, compreende quatro partes:

- Introdução;
- Conceito, Objectivos e Princípios;
- Estratégias de Atendimento;
- Papel do Governo.

No que diz respeito aos princípios, além dos gerais, a Estratégia da atendimento à criança apresenta seis aspectos que figuram como estratégicos, nomeadamente:

1. Protecção da Família;
2. Coordenação;
3. Complementaridade;
4. Participação;
5. Não Institucionalização;
6. Informação.

Para permitir um atendimento mais adequado à condição da criança, a mesma estratégia distingue no âmbito institucional sete categorias a saber:

- Criança delinquente;
- Criança desamparada;
- Criança órfã/ abandonada;
- Criança da rua;
- Criança vítima de violência;
- Criança em situação difícil.

Face ao recrudescimento do fenómeno da criança desamparada, como consequência de uma multiplicidade de factores entre os quais se destaca a guerra pós independência e o incremento de Crianças Órfãs e Vulneráveis, fortemente influenciado pela pandemia do HIV e SIDA, o governo de Moçambique aprovou a 14 de Março de

2006, dois instrumentos visando a operacionalização da estratégia da criança, designadamente: Plano Nacional de Acção para a Criança (2006-2010) e Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis (2006-2010).

O primeiro compreende 9 partes, nomeadamente: fundamentação, introdução, situação actual, quadro conceptual, áreas de concentração e objectivos, estratégia de implementação, monitoria e avaliação do plano, enquadramento institucional, análise de riscos e sua respectiva matriz de implementação.

Este guia-se por 8 objectivos, entre os quais se destacam: assegurar os direitos civis, a protecção e segurança da criança, assegurar a sobrevivência e saúde da criança, garantir a maternidade segura, assegurar o acesso universal à educação e as actividades de lazer, garantir a assistência à crianças em risco de exclusão social e assegurar à criança o acesso à informação e participação na tomada de decisões sobre questões que afectam o seu futuro (2006: 17-19).

5.2.1- Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis

Por sua vez, o Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis é composto por 4 partes, a saber: introdução, processo de desenvolvimento do Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis, acções prioritárias do Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis e conclusão.

Este contém uma matriz de indicadores, na qual constam 4 objectivos, designadamente: criar um ambiente de protecção conducente à redução do impacto do HIV e SIDA sobre Crianças Órfãs e Vulneráveis, reforçar a capacidade institucional do Ministério da Mulher e Acção Social e outros parceiros chave a todos os níveis, reforçar as capacidades das famílias e comunidades de procurar soluções locais para proteger e cuidar dos órfãos e outras crianças tornadas vulneráveis pelo HIV e SIDA e estabelecer e reforçar o sistema de recolha de dados e de monitoria e avaliação (2006: 36-48).

5.3- A Política do Género

A Política de Género rege-se pelos seguintes princípios:

Princípio da Unidade

A Política assenta na convicção de que o espírito da unidade deve reinar dentro da diversidade de opinião, expressão, direitos, liberdades e garantias emanadas da Constituição da República e das demais convenções internacionais, encorajando e dando valor a uma cultura de paz, baseada na justiça dentro das nossas comunidades, de forma a promover a tolerância e permitir o progresso.

Princípio da Justiça Social

A Política assenta na aplicação da justiça social como garante do gozo das liberdades fundamentais do homem e da mulher sem discriminação, focalizando o equilíbrio do Género em todos os extractos da sociedade moçambicana.

Princípio da Equidade

A Política assenta no reconhecimento e respeito dos direitos humanos e no facto de que a equidade entre o homem e a mulher deve conduzir a acções específicas de melhoramento do estatuto de género a todos os níveis, com observância da diversidade cultural que caracteriza a sociedade moçambicana.

Princípio da Igualdade

A Política assenta na igualdade de direitos, oportunidades e benefícios entre o homem e a mulher, em todos os domínios da vida política, social, económica e cultural, independentemente da cor, raça, origem étnica ou geográfica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição socioeconómica, profissão, filiação partidária e crença política.

Princípio da não Discriminação

A Política assenta na luta pela eliminação de preconceitos e práticas que estejam baseadas na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos, ou em funções estereotipadas de homens e mulheres impedindo o desenvolvimento e a adopção de uma abordagem integral do género, como categoria de análise, planificação e avaliação das questões de desenvolvimento.

Princípio da Integração de Género

A Política assenta na necessidade de incorporar a abordagem de Género na legislação, políticas, programas, estratégias, planos de acção, orçamento e em todos os aspectos e processos de desenvolvimento do País.

Princípio da não-violência

A Política assenta no reconhecimento de que a inversão do quadro actual de violência, passa pela promoção da elevação da consciência da mulher e do homem na comunidade, sobre o direito à não-violência.

Objectivos

1. Objectivo Geral

Desenvolver de forma integrada as principais linhas de actuação, visando a promoção da igualdade de género, o respeito pelos direitos humanos e o fortalecimento da participação da mulher no desenvolvimento do país.

2. Objectivos Específicos

- a) Contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação com base no sexo, promovendo a igualdade e equidade de género;
- b) Fortalecer os mecanismos de coordenação e articulação entre o Governo, sociedade civil e sector privado na observância e respeito das questões de género;
- c) Contribuir para a melhoria de mecanismos nacionais de implementação e monitoria das acções consideradas prioritárias na Plataforma de Acção de Beijing;
- d) Contribuir para a melhoria do serviço de atendimento prestado às vítimas de violência baseada no género, em todas as suas vertentes, adoptando acções que permitam o combate à violência doméstica.

Estratégia

A Estratégia compreende um conjunto de acções formuladas com base na reflexão sobre a situação actual da mulher e das relações de género, com vista ao alcance dos objectivos da Política do Género.

Neste contexto, a Estratégia de implementação circunscreve-se nos seguintes domínios de actuação:

- a) Domínio Político - garantir o gozo de oportunidades iguais entre homens e mulheres, a participação e o acesso aos órgãos decisórios, contribuindo para a elevação do estatuto da mulher;
- b) Domínio Económico - garantir o controle e acesso igual aos recursos, designadamente, herança, terra e direitos de propriedade, contribuindo para a eliminação da pobreza absoluta e equidade de género;
- c) Domínio Jurídico - garantir a igualdade de direitos entre homens e mulheres e defesa dos direitos humanos, contribuindo para a equidade de género;
- d) Domínio Sócio cultural - garantir o acesso igual à saúde, educação, formação e informação, contribuindo para a promoção social da mulher;
- e) Domínio da Defesa e Segurança - garantir o acesso à participação da mulher em todos os sectores e níveis da área da defesa e segurança, contribuindo para a redução da disparidade de género ainda existente.

Acções Estratégicas

As acções aqui apresentadas constituem linhas orientadoras a ter em conta na elaboração de planos estratégicos sectoriais e multisectoriais, nas diversas instituições públicas e privadas do País. Para prosseguir os objectivos da igualdade é necessário considerar a diferença das necessidades de homens e mulheres, em cada faixa etária, estado socioeconómico, contexto geográfico e outros factores que conformam a identidade do indivíduo ou do grupo. Significa tomar em consideração a diversidade que existe em Moçambique.

No Domínio Político

- a) Incentivar a maior participação da mulher na política e acesso a posições de influência na sociedade

Esta acção visa estimular a continuação da criação de condições que permitam o “empoderamento” e valorização da mulher, com vista à sua maior participação e representação equitativa de homens e mulheres em todos os processos de tomada de decisão.

- b) Desenvolver uma política sensível ao género

Esta acção visa garantir a introdução da perspectiva de género na concepção e análise de políticas e, em programas de desenvolvimento sustentável que respondam às necessidades e esforços de homens e mulheres em todos os sectores de actividade.

No Domínio Económico

- a) Implementar políticas conducentes à redução da pobreza absoluta e à melhoria da segurança alimentar e nutricionais

Esta acção visa prosseguir com a criação de mais oportunidades de auto-suficiência alimentar e nutricional e, promover programas de geração de rendimentos que beneficiem famílias vivendo em situação de pobreza.

- b) Melhorar as condições de ingresso no mercado do trabalho

Esta acção visa estimular o desenvolvimento de capacidade de auto-emprego e geração de novos postos de trabalho, através da criação de micro-projectos de gestão sustentável.

- c) Promover o acesso ao capital

Esta acção visa garantir o acesso a créditos direccionados, criação, gestão e desenvolvimento em particular de pequenas e médias empresas, bem como de mecanismos de poupança, com ênfase para a mulher.

- d) Encorajar a criação de um sistema financeiro rural para apoiar actividades de produção agrária, de comercialização e de educação nutricional

Esta acção visa garantir o melhoramento da dieta alimentar, do incremento da produção e melhor gestão e conservação de alimentos.

- e) Implementar programas de diversificação de culturas de subsistência e de rendimentos, de melhoramento do conhecimento tecnológico, de produção e de conservação pós-colheita

Esta acção visa garantir o melhoramento da dieta alimentar, o incremento da produção e melhor gestão e conservação de alimentos.

- f) Aumentar a utilização de insumos melhorados de produção no sector familiar agrário

Esta acção visa impulsionar o aumento da produção e da produtividade, ao nível do rendimento das famílias, estimulando a produção de excedentes e a participação cada vez mais activa da mulher.

- g) Estimular a comercialização dos produtos agrários

Esta acção visa complementar a actividade agrária e dinamizar a criação de feiras de produtos agrários junto às unidades de produção, reduzindo a distância entre estas e os locais de comercialização.

- h) Facilitar o acesso ao controle de recursos naturais

Esta acção visa garantir a segurança de posse e aproveitamento de recursos faunísticos e florestais, terra e água, pela mulher, e incentivar o aperfeiçoamento dos mecanismos legais de controlo da posse de recursos naturais e da herança.

- i) Promover a gestão e conservação do ambiente

Esta acção visa criar condições para uma maior participação da mulher na gestão e conservação do ambiente, tendo em conta que ela é a maior utilizadora dos recursos naturais e a que mais é afectada pela degradação do ambiente.

No Domínio Jurídico

- a) Criar as Unidades de Género

Esta acção visa promover a continuação da institucionalização das Unidades de Género nos diversos sectores da vida económica, social e cultural do país, cujo funcionamento pleno contribuirá para a prossecução dos objectivos da presente Política.

- b) Garantir o respeito das leis de trabalho relativamente aos direitos da mulher

Esta acção visa assegurar que as leis em vigor sejam respeitadas e tenham impacto sobre a actividade laboral da mulher, promovendo deste modo a igualdade e a equidade de género.

- c) Promover o acesso e a participação da mulher nos órgãos ligados à administração da justiça

Esta acção visa incentivar a formação de mais mulheres na área jurídica e melhorar o acesso de mulheres aos serviços de administração da justiça, de forma a priorizar a equidade de género em todos os sectores.

- d) Prosseguir com a divulgação e implementação dos instrumentos legais sobre o género, incluindo as convenções de que Moçambique seja parte

Esta acção visa garantir que homens e mulheres estejam informados sobre os seus direitos, contribuindo para uma maior capacidade de defesa.

- e) Adoptar programas e planos de acção com a perspectiva de género

Esta acção visa imprimir maior celeridade na revisão da legislação discriminatória contra a mulher, criação de leis e medidas administrativas com vista à prevenção e eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.

No Domínio Sociocultural

- a) Ampliar o acesso aos cuidados de saúde

Esta acção visa promover a prestação de cuidados de saúde de boa qualidade à população e aos grupos desfavorecidos, disponibilizando

recursos para o atendimento às enfermidades e aproximando as unidades de saúde dos seus utentes.

b) Melhorar os cuidados de saúde reprodutiva

Esta acção visa garantir a implementação de iniciativas sensíveis ao género, que correspondem às necessidades comuns e particulares entre mulheres, raparigas, homens e rapazes na área da saúde reprodutiva, tais como, promover a educação e o acesso aos métodos anticonceptivos e o acesso ao conhecimento sobre o perigo dos abortos clandestinos, prevenção e tratamento das Doenças de Transmissão Sexual, incluindo o HIV e SIDA.

c) Prosseguir com as campanhas de educação nutricional

Esta acção visa promover campanhas de educação da sociedade, com vista à adopção de produtos ricos em nutrientes na alimentação das crianças, mulheres grávidas e idosas.

d) Melhorar os cuidados de saúde materno-infantil e partilhar a responsabilidade familiar entre homens e mulheres

Esta acção visa promover acções de redução da mortalidade materna, através do acesso aos serviços de saúde materno-infantil;

Criar condições para o envolvimento e partilha de responsabilidades entre os progenitores, no desenvolvimento da gravidez, criação e educação dos filhos e planeamento familiar.

e) Desenvolver estratégias de inclusão de temas sobre os direitos humanos da mulher, igualdade e equidade de género e prevenção e combate ao HIV e SIDA nos curricula da educação escolar

Esta acção visa permitir a consciencialização das crianças sobre os assuntos acima referidos desde a fase inicial do processo e socialização e de educação, garantindo a construção de uma sociedade de justiça social.

f) Promover o acesso à educação e à alfabetização, formação vocacional, científica e tecnológica

Esta acção visa promover o desenvolvimento de capacidades de inserção socioprofissional da mulher, através da sensibilização da sociedade para a necessidade de redução da sobrecarga dos trabalhos domésticos das mulheres e raparigas, para que possam dispor de tempo necessário para o estudo e lazer.

- g) Promover o acesso e formação de mulheres em cursos ou áreas, tradicionalmente frequentados por homens

Esta acção visa a sensibilização da mulher e da sociedade sobre a importância da participação da mulher em todas as áreas de formação, garantindo a observância do princípio da igualdade em todas as áreas de formação, garantindo a observância do princípio da igualdade em todas as áreas de conhecimento.

- h) Promover cursos de formação e capacitação em matéria de género

Esta acção visa a sensibilização de todos os cidadãos sobre a importância das questões de género, desafiando os estereótipos e encorajando os meios de comunicação social a disseminarem informações e materiais relacionados com os direitos humanos.

- i) Melhorar o conhecimento sobre o impacto das relações de género em todos os sectores de actividade

Esta acção visa promover pesquisas e disseminação de informação sobre género, bem como, a criação de um banco de dados sobre a matéria.

- j) Divulgar aspectos da identidade cultural moçambicana

Esta acção visa desenvolver capacidades comunitárias de propaganda e sensibilização das populações, através das práticas tradicionais positivas, com vista a disseminar informação relativa à prevenção do HIV/SIDA e saúde sexual reprodutiva, garantindo deste modo a igualdade e equidade de género.

- k) Sensibilizar a sociedade contra certas práticas culturais que impedem a promoção social da mulher

Esta acção visa a redução do impacto negativo de certas práticas culturais no processo de promoção social da mulher, sensibilizando as

comunidades para uma mudança de mentalidade, relativamente à subalternização da mulher.

l) Criar um banco de dados sobre questões de género

Esta acção visa facilitar a visualização de um panorama actualizado sobre as acções concernentes às relações de género, de modo a evitar a sobreposição de acções em certos campos, em detrimento de outros de maior necessidade.

m) Divulgar o trabalho positivo desenvolvido pela mulher em todas as esferas da vida política, económica, social e cultural do país.

Esta acção visa informar a sociedade e as mulheres em particular, das actividades desenvolvidas por outras mulheres, permitindo maior conhecimento do que se passa dentro e fora do país, assim como a troca de experiências que estimulem a participação activa da mulher em todas as actividades de desenvolvimento.

No Domínio da Defesa e Segurança

Promover a formação da rapariga/mulher na área de defesa e segurança

Esta acção visa garantir o acesso da rapariga ao conhecimento na área de defesa e segurança e a recuperação da auto-confiança na capacidade para o exercício de qualquer actividade e funções nesta área.

5.4- Políticas sobre HIV e SIDA

Explanado que foi o essencial sobre a Política de Género, importa referir agora que em Moçambique as mulheres constituem uma das camadas mais infectadas e afectadas pelo fenómeno de HIV e SIDA.

Tendo em conta este aspecto e o facto de termos crianças órfãs e vulneráveis, como um dos grupos alvo do estudo e que também muito tem sido afectado pelo mesmo fenómeno, revela-se relevante a apresentação do essencial das políticas que regulam a actuação do Governo e da sociedade civil na área de HIV e SIDA.

Com efeito, em Moçambique a luta contra a pandemia de HIV e SIDA tem como base de orientação os planos estratégicos nacionais de combate ao HIV e SIDA, que são preparados e aprovados sob direcção do Conselho Nacional de Combate ao HIV e SIDA, uma entidade especialmente criada para o efeito, pelo Decreto número 10/2010, de 23 de Maio, que integrava, no princípio, sete Ministros, um Secretário-geral, um Secretário-geral Adjunto e que é dirigido pelo Primeiro-ministro.

Por decisão da 10ª sessão do Conselho de Ministros, realizada em Março de 2010, o Conselho Nacional de Combate ao Sida, passou a integrar dez Ministros, em representação dos seguintes sectores: Saúde, Negócios Estrangeiros e Cooperação, Agricultura, Mulher e Acção Social, Finanças, Educação, Planificação e Desenvolvimento, Juventude e Desporto, Cultura e Administração Estatal.

5.4.1- Terceiro Plano Estratégico Nacional de Combate ao HIV e SIDA

De 1999 até ao presente momento foram aprovados três Planos Estratégicos Nacionais, nomeadamente Plano Estratégico Nacional I (2000-2002), Plano Estratégico Nacional II (2004-2009) e Plano Estratégico Nacional III (2010-2014). Pela actualidade deste último, julgamos importante deixar aqui registada a essência do mesmo.

Assim o Plano Estratégico Nacional III, tem como objectivo principal “contribuir para a redução do número de novas infecções pelo HIV em Moçambique, a promoção da melhoria da qualidade de vida das pessoas vivendo com o HIV e SIDA e a redução do impacto do SIDA nos esforços de desenvolvimento nacional.” (Plano

Estratégico de resposta ao HIV e SIDA, 2010-2014:xii). E este atribui uma peculiar importância ao papel da família em todo o processo de combate à pandemia.

Para uma melhor percepção do quadro situacional do HIV e SIDA no contexto de Moçambique observemos em seguida a caracterização sumária, actual, da sero prevalência, na tabela que se segue;

Tabela nº 6 – Resumo da sero prevalência no país

Características	Mulheres		Homens		Total	
	Percentagem dos HIV positivos	Número	Percentagem dos HIV positivos	Número	Percentagem dos HIV positivos	Número
Residência						
Urbana	18.4	1,663	12.8	1,369	15.9	3,032
Rural	10.7	3,566	7.2	2,463	9.2	6,029
Província						
Niassa	3.3	291	4.3	218	3.7	508
Cabo Delgado	9.5	425	9.2	321	9.4	746
Nampula	5.5	1,022	3.3	781	4.6	1,803
Zambézia	15.3	948	8.9	704	12.6	1,652
Tete	8.0	433	5.7	334	7.0	767
Manica	15.6	356	14.8	256	15.3	612
Sofala	17.8	421	12.6	319	15.5	740
Inhambane	10.0	320	5.8	166	8.6	487
Gaza	29.9	333	16.8	196	25.1	529
Maputo província	20.0	344	19.5	259	19.8	603
Maputo cidade	20.5	336	12.3	279	16.8	615
Região						
Norte	6.1	1,737	4.9	1,319	5.6	3,057
Urbana	11.7	449	7.7	381	9.9	830

Rural	4.2	1,288	3.8	938	4.0	2,227
Centro	14.4	2,158	9.9	1,613	12.5	3,771
Urbana	22.9	466	16.0	410	19.7	876
Rural	12.0	1,692	7.8	1,203	10.3	2,895
Sul	20.2	1,334	14.2	899	17.8	2,234
Urbana	19.7	748	13.9	578	17.2	1,326
Rural	20.8	587	14.6	321	18.6	908
Nível de escolaridade						
Sem escolaridade	9.8	1,530	7.2	388	9.3	1,917
Primário	14.4	3,025	9.1	2,435	12.1	5,460
Secundário +	15.0	675	10.1	1,009	12.1	1,684
Quintil de riqueza						
Mais baixo	6.6	989	5.0	646	6.0	1,635
Segundo	8.6	997	5.9	734	7.5	1,730
Médio	9.9	1,021	7.3	766	8.8	1,787
Quarto	18.3	1,065	12.6	733	16.0	1,798
Mais elevado	20.6	1,157	13.5	954	17.4	2,111
Total 15-49	13.1	5,229	9.2	3,832	11.5	9,061

FONTE: Inquérito Nacional de Prevalência, Riscos Comportamentais e informação sobre o HIV e SIDA em Moçambique, (2009, 7)

A relevância da inclusão desta tabela reside no facto de na categoria de urbano e de mulheres estarem subentendidas parte de mulheres chefes de agregado e de crianças órfãs e vulneráveis infectados e ou afectados pelo HIV e SIDA.

Refira-se que a implementação deste plano se inicia numa altura em que segundo o Inquérito sobre o SIDA revelou que a taxa de sero prevalência por HIV se situava em 11,5% em adultos de 15 a 49 anos.

É tendo em conta o passado e a situação actual da pandemia, resumida no quadro acima, que o Plano Estratégico Nacional III encerra e prevê componentes e resultados que se podem visualizar no quadro que se segue:

Tabela nº 7 – Componentes e resultados do Plano Estratégico Nacional III

Componente	Resultado
Redução de risco e vulnerabilidade	Aumentado o gozo dos direitos humanos e sociais por parte de mulheres e homens em estado de risco e vulnerabilidade
Prevenção	Reduzido em 25% a ocorrência de novas infecções pelo HIV no período de 2010 a 2014.
Tratamento e cuidados	Reduzida a mortalidade por SIDA em 5% até 2014
Mitigação das consequências	Reduzida a proporção dos agregados familiares, comunidades e de crianças órfãs e vulneráveis afectados pelo impacto do SIDA

5.4.2 – A Lei 12/2009 de 12 de Março que Estabelece os Direitos da Pessoa Vivendo com HIV e SIDA e Adopta Medidas Necessárias para a Prevenção, Protecção e Tratamento da mesma

Para além do Plano Nacional Estratégico referido acima, existe ainda a Lei em epígrafe que, composta por 15 capítulos, possui 53 artigos.

Dos 15 capítulos, importa sublinhar o terceiro capítulo, inerente a Direitos de Pessoas Vivendo com HIV e SIDA em Estado de Vulnerabilidade, das quais fazem parte mulheres e crianças nesta condição.

Feita esta abordagem de políticas sobre a área de HIV e SIDA, importa agora conhecer a lei geral que regula a protecção social em Moçambique.

5.5- A Lei de Protecção Social

Dada a complexidade dos problemas sociais, resultantes, por um lado, das duas guerras (luta de libertação nacional e a guerra entre a RENAMO e as forças do governo), e por outro, resultantes do processo de privatização de empresas e insipiência do sistema de segurança social, em 2006, como corolário de um amplo debate, foi aprovada a Lei nº 4/2007 sobre a protecção social.

Esta lei, guia-se por um conjunto de objectivos, princípios e estruturas que se resumem no seguinte:

Objectivos:

Atenuar, na medida das condições económicas do país, as situações de pobreza absoluta das populações, garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, bem como dos familiares sobreviventes em caso de morte dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência.

Princípios da Protecção Social

- Princípio da Universalidade – consagra o direito a todos os cidadãos de serem protegidos contra os mesmos riscos e na mesma situação;
- Princípios da Igualdade - no âmbito do regime contributivo, os trabalhadores gozam do direito de taxa fixa e na mesma proporção;
- Princípio da Solidariedade – a protecção social preconiza o compromisso da sociedade a favor dos mais carenciados, na superação das suas limitações e na transferência de recursos entre gerações;
- Princípio da Descentralização – a protecção social é realizado pelas instituições do direito público, instituições ou organizações do direito privado, devidamente autorizadas pelos poderes públicos.

Estrutura da Protecção Social

O sistema de Protecção Social estrutura-se em três níveis, designadamente:

- Segurança social básica;
- Segurança social obrigatória;
- Segurança social complementar.

A lei em referência é composta por 58 artigos integrados em sete capítulos, nomeadamente: Disposições Gerais, Segurança Social Básica, Segurança Social Obrigatória, Segurança Social Complementar, Dos Órgãos e Competências, Das Garantias e Contencioso e Disposições Transitórias e Finais.

Relativamente à pertinência desta lei, nada se pode questionar. Porém, a sua oportunidade pode ser questionada, pois, antes do seu surgimento, enquanto instrumento jurídico-legal mãe, da protecção social em Moçambique, surgiram, como veremos mais adiante, bem antes, programas de protecção social, que com esta lei perfilham o propósito, mas nem por isso se vinculam, necessariamente, no ponto de vista de emanação.

De facto como referimos atrás, relativamente às políticas nacionais vigentes, existem a Política da Acção Social, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 12/98 de 09 de Abril, e outras quatro políticas, suas subsidiárias, nomeadamente: Estratégia da Acção Social sobre a Criança, Política da Pessoa Portadora de Deficiência, Política da Pessoa Idosa e Estratégia da sua Implementação, Política do Género e Estratégia da sua Implementação. (Ministério da Mulher e da Acção Social, 2008).

Destas, até Fevereiro de 2009, nenhuma politica tinha sido regulamentada para garantir a aplicação efectiva da Política da Acção Social e todas outras supervenientes.

Refira-se que em 1997, tendo em vista a operacionalização das políticas, por decisão de Conselho de Ministros, foi criado o INAS- Instituto Nacional de Acção Social.

Tido como “braço executor” dos programas do Ministério da Mulher e Acção Social, cunho que ostenta já desde os tempos em que a função do Ministério assentava essencialmente na componente da coordenação, o Instituto Nacional de Acção Social tem como sua “atribuição a prestação da assistência social aos grupos ou indivíduos vivendo em situação de pobreza absoluta e impedidos de, por meios próprios, conseguir a satisfação das suas necessidades básicas” (Decreto n. 46/2005, de 22 de Novembro).

O Instituto Nacional de Acção Social tem um conjunto de competências que vão desde “identificar e seleccionar comunidades, grupos de pessoas ou indivíduos em situação de pobreza absoluta, para a sua reabilitação ou formação com vista à elevação da sua capacidade produtiva, motivação, auto-estima e dignidade” até “garantir a abordagem do género, HIV e SIDA e violência na implementação dos seus programas”, passando por “executar programas de assistência social directa aos grupos alvo, vivendo em situação de pobreza absoluta, em articulação com outras instituições governamentais e com organizações não-governamentais”, [...] “gerir o funcionamento dos infantários, centros de apoio à velhice e centros de trânsito, responsáveis pelo acolhimento da criança, da pessoa portadora de deficiência e do idoso, em conformidade com as normas definidas pelo Ministério da Mulher e da Acção Social”, [...] “estabelecer a necessária coordenação com as organizações governamentais e não-governamentais envolvidas na assistência social e económica às camadas populacionais mais desfavorecidas”, [...] “realizar acções visando estimular e fortalecer as redes tradicionais de solidariedade social e ajuda mútua”, entre outras (*ibid*).

Refira-se que as Direcções Provinciais da Mulher e Acção Social (DPMAS) têm competências que emanam das do Ministério, a nível central, extrapoladas para o nível local com as devidas adaptações, em conformidade com os contextos específicos da Província.

Ora, daqui ressaltam três aspectos que urge trazer ao debate. O primeiro tem a ver com a similaridade de papéis quanto à componente de execução versus dualidade de critérios, na orçamentação e alocação de meios entre as Direcções Provinciais da Mulher e Acção Social e o Instituto Nacional de Acção Social, quer a nível central, quer nas representações ao nível das províncias. O segundo refere-se à relativa desconexão dos programas com a respectiva base legal. Em terceiro e último lugar temos o risco da entrada em obsolência, a que a Política de Acção Social corre, em virtude do aparecimento de outras políticas que de si derivam subjacentes a seus grupos alvo.

Na verdade, com a criação do Ministério da Mulher e Acção Social e supressão deste da componente de coordenação, através do Decreto Presidencial número 13/2005, de 4 de Fevereiro, restituiu-se ao Ministério a função de executar as acções do sector à luz das suas políticas e esta atribuição é realizada pelas Direcções Provinciais da Mulher e Acção Social e Serviços Distritais da Saúde, Mulher e Acção Social, quase que em paridade com as delegações do Instituto Nacional de Acção Social.

Daí a razão de questionar se não seria oportuno e profícuo se pensar na revisão dos estatutos orgânicos do Ministério e do Instituto Nacional de Acção Social, bem assim nas competências das direcções retro citadas, por forma a redefinirem-se as atribuições e áreas de actuação, entre outros aspectos?

A outra questão que nos preocupa sobremaneira, por não lhes ocupar, pelo menos o suficiente, é a da relativa desconexão dos programas que o sector da acção social desenvolve, sem vínculo jurídico clarividente com a sua base legal. Isto acontece por causa da não regulamentação atempada das políticas, pois, a regulamentação é que permitiria a definição clara de estruturas a serem criadas, programas a serem desenvolvidos, mecanismos de intervenção e de articulação, bem assim o *modus operandi* dos instrumentos jurídicos supracitados.

Porém, tanto quanto se sabe, programas há cuja natureza não permite identificar facilmente de que política social emana. É exemplo disso o programa de desenvolvimento comunitário e o de geração de rendimentos.

Por fim, temos a questão que se prende com o risco de a Política de Acção Social entrar em obsolência. De facto, quando ela foi concebida, englobava todos os seus nove grupos alvo e nenhum tinha uma política específica.

Hoje, quatro grupos alvo têm políticas específicas, nomeadamente: pessoas portadoras de deficiência, mulheres, idosos e a criança, não obstante ao facto de a Estratégia da Criança nunca ter sido publicada no Boletim da República (BR), o que pode pôr em causa a sua oficialidade. Outrossim, temos ainda os doentes crónicos, incluindo os de HIV e SIDA que são contemplados em legislação diversa, designadamente: Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, Lei 12/2009, de 12 de Março, que estabelece os Direitos e Deveres da pessoa vivendo com o HIV e SIDA e adopta medidas necessárias para a Prevenção, Protecção e Tratamento da mesma, a Lei de Trabalho, entre outras.

Este exercício de produção legislativa, que corre sem ser acompanhado por uma revisão da política mãe, não desembocará num esvaziamento da Política de Acção Social?

Há que repensar...

CAPITULO 6 – PROGRAMA NACIONAL DE ATENDIMENTO AOS GRUPOS VULNERÁVEIS

Tendo em vista o combate à pobreza e exclusão social, e no âmbito da implementação da Política da Acção Social e as demais, aplicáveis a cada caso específico, o Ministério da Mulher e da Acção Social, como forma de operacionalizar as políticas em referência, tem vindo a desenvolver desde 1990 um conjunto de programas, que, iniciando embora, cada um na sua data, visam no conjunto minorar o efeito da pobreza e exclusão social.

No seu todo, são cinco programas, a saber: Subsídio de Alimentos, Apoio Social Directo, Benefício Social pelo Trabalho, Geração de Rendimentos e Desenvolvimento Comunitário.

Nas páginas que se seguem, procuraremos trazer o essencial de cada um destes programas, abordando nomeadamente: objectivos, critérios de elegibilidades ou de implementação, abrangência e áreas prioritárias para o caso do Programa de Desenvolvimento Comunitário.

É de referir que os programas em referências estão agrupados em duas grandes áreas: a) assistencialistas: aqui temos o Programa de Apoio Social Directo e o Programa de Subsídio de Alimentos; b) programas com perspectivas de desenvolvimento: neste grupo encontramos o Programa de Geração de Rendimento, o Programa Benefício Social pelo Trabalho e Desenvolvimento Comunitário, como veremos em seguida:

6.1- Programas Assistencialistas

6.1.1- Programa de Apoio Social Directo

Este programa teve início em 2006 como consequência de transferência de competências do Ministério da Mulher e da Acção Social enquanto instituição mãe, para o Instituto Nacional de Acção Social, entidade subordinada a este Ministério com responsabilidade de executar programas que operacionalizam Planos e Políticas Sociais do sector.

O Programa de Apoio Social Directo tem como objectivo central “proporcionar assistência social a indivíduos ou agregados familiares com limitações socioeconómicas em situações que exigem intervenção imediata”.

Nesta conformidade, este tem prestado apoio psicossocial, bem como recursos materiais, alimentares e ou financeiros aos indivíduos ou agregados familiares com limitações de índole económica.

São grupos alvo do Programa de Apoio Social Directo, indivíduos e ou agregados familiares que por si sós não se mostram capazes de encontrar mecanismos que lhes permitam prover para si e ou suas famílias meios materiais e ou financeiros para a satisfação das suas necessidades básicas.

Fazem parte destes grupos alvo as seguintes camadas populacionais:

- Mulheres grávidas malnutridas;
- Pessoas vivendo com o HIV e SIDA que por si sós, não encontram condições para garantirem uma alimentação que possa contribuir para a manutenção do peso razoável;
- Crianças chefes de agregado familiar cujos pais faleceram e que não encontram condições para garantirem a satisfação das suas necessidades básicas;
- Crianças gémeas vivendo em famílias carentes sem condições para garantirem a satisfação das necessidades básicas;

- Crianças de mães que não podem amamentar e que não têm capacidades financeiras para garantir a satisfação das suas necessidades alimentares básicas;
- Crianças malnutridas cujas famílias não têm capacidade para satisfazer as necessidades básicas;
- Crianças órfãs e vulneráveis que estão sem nenhum amparo familiar, vivendo sob auspícios de famílias carentes, sem recursos para garantirem a satisfação das suas necessidades básicas;
- Adolescentes e jovens vivendo nas unidades sociais sob tutela do Estado, sem possibilidade de integração familiar;
- Famílias assoladas por incidentes¹⁵ quando se trata de casos isolados¹⁶ que não estejam em condições de satisfazer as suas necessidades básicas;
- Idosos com idade igual ou superior a 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, que estejam em situação de incapacidade permanente (reconhecida) para o trabalho e que vivam isolados ou chefiando agregados familiares carentes;
- Pessoas portadoras de deficiência, sem meios para a satisfação das suas necessidades básicas;
- Doentes crónicos sem meios para a satisfação das suas necessidades básicas;
- Reclusos cujas famílias sejam incapazes de satisfazer as suas necessidades básicas;

Critérios de elegibilidade

Para os grupos alvo em referência, são válidos os seguintes critérios de elegibilidade:

¹⁵ Acontecimento aparentemente pequeno mas que pode gerar graves consequências – o que sucede por acaso.

¹⁶ Casos não comuns.

- Residência no local onde se submete o pedido e reconhecimento do peticionário pelas estruturas locais;
- Rendimento igual ou inferior a 1/3 do salário mínimo nacional que até 2010 não atingia o equivalente a 100 Euros.
- Informação do clínico sobre a aptidão física do candidato; nos casos em que este estivesse numa das seguintes condições: crianças malnutridas, pessoas portadoras de deficiência, doentes crónicos e mulheres grávidas malnutridas.
- Adultos com HIV positivo, com índice de massa corporal igual ou inferior a 16 e sem complicação.
- Crianças HIV+, em estado de vulnerabilidade
- Adolescentes HIV+ (10-18 anos), em estado de vulnerabilidade;
- Mulheres grávidas HIV+, em estado de vulnerabilidade;

De referir que quanto à abrangência, este é um programa de âmbito nacional, pelo que ocorre no meio urbano e rural. (Instituto Nacional de Acção Social)

6.1.2- Programa de Subsídio de Alimentos

Objectivos

Iniciado em 1990, o Programa de Subsídio de Alimentos constitui o primeiro no conjunto de todos os programas que Moçambique desenvolve no sector da Acção Social e no âmbito da Protecção Social. Ele é também o único que foi instituído por via de um Decreto aprovado pelo Conselho de Ministros, o Decreto 16/90 de 13 de Agosto.

Este programa guia-se por um objectivo geral que é o de “atenuar as dificuldades de subsistência de grupos ou indivíduos indigentes e impedidos temporariamente ou permanentemente de trabalhar e conseguir a satisfação das suas necessidades básicas, através de transferências de valores monetários aos beneficiários do programa”.

Com base neste objectivo, sob formas de objectivos específicos são desenvolvidas actividades como:

Dar assistência directa aos indivíduos ou grupo de indivíduos, permanentemente incapacitados para o trabalho;

Criar condições mínimas de sobrevivência e de acesso, para satisfação das necessidades básicas aos grupos alvo em situação de pobreza absoluta;

Prestar apoio psico-social aos grupos populacionais, permanentemente incapacitados para o trabalho e que vivam em situação de pobreza absoluta.

Fazem parte do grupo alvo deste programa indivíduos ou agregados familiares que estando em situação de pobreza extrema se revelem permanentemente incapacitados para o trabalho. Também se juntam a estes, pessoas idosas, pessoas portadoras de deficiência, doentes crónicos e mulheres grávidas malnutridas. Porém, estas últimas cessam de receber seis meses depois do parto.

No que concerne a critérios de elegibilidade, importa referir que se distinguem critérios de natureza socioeconómica¹⁷ e clínica¹⁸.

Quanto à abrangência, este programa é também de âmbito nacional, incluindo o urbano e rural, não obstante o facto de ainda assim não satisfazer nem a demanda nem aos visados, por estes últimos considerarem os valores atribuídos de insignificantes, face ao custo de vida em Moçambique, como podemos observar na tabela que se segue. (Instituto de Acção Social)

¹⁷ Dos critérios socioeconómicos de destacam: etário, residencial e de rendimento.

¹⁸ Consiste na obtenção de informações médicas que confirmem a incapacidade permanente ao trabalho.

Tabela nº 12 - Valor de Subsídio de Alimentos/mês

Escalões	Valores em Meticais	Valores em EUROS
Escalão de 1 pessoa	100	2,13
Escalão de 2 pessoas	150	3,19
Escalão de 3 pessoas	200	4,25
Escalão de 4 pessoas	250	5,32
Escalão de 5 \geq pessoas	300	6,38

Fonte: Câmbio (47,01Euros) – BM, dia 16/09/2010, in Jornal Notícias, página 29

Se tivermos em conta o facto de o salário mínimo de 2010 ser de 1.681.50MT (BR Número 24 – I Série, 2010, pág. 1), o equivalente a 35,77 Euros e considerando que, segundo o Instituto Nacional de Estatística, o número médio de agregado familiar ronda em 5 membros, podemos deduzir que no caso em que se recebe o montante mais alto dos subsídios em vigor até hoje, os beneficiários recebem cerca de 6 vezes menos que o salário mínimo, salário mínimo esse, que mal alcança o montante necessário para o cabaz mensal aceitável de 6.469,50MT equivalente a 137,62 Euros. (Organização dos Trabalhadores de Moçambique – OTM, Central Sindical).

Daqui se pode depreender que o subsídio máximo recebido difere do salário mínimo em 1.381,50MT equivalente a 29,39 Euros e do cabaz médio mensal em 6.169,50MT equivalente a 131,24 Euros.

Estes números mostram por si quão menor é o grau de satisfação do programa subsídio de alimentos, enquanto política de Protecção Social, mormente se tivermos em conta que, segundo o Ministério da Planificação e Desenvolvimento, a linha de incidência de pobreza se situa em 18 meticais, o equivalente a 0.37 euros (2010: 114).

E esta problemática de vulnerabilidade dos grupos alvo se torna mais grave ainda quando se sabe que casos há em que por causa da disponibilização deste apoio e de outros tipos com valores desta natureza, por parte do Governo, se verificam focos de famílias ou comunidades em que há tendência de os familiares ou conhecidos se

apartarem de praticarem formas tradicionais de protecção ou solidariedade social, justificando-se pelo facto daqueles estarem já beneficiarem do apoio do Governo.

6.2- Programa com Perspectiva de Desenvolvimento

6.2.1 Programa Benefício Social pelo Trabalho

Este é um programa que consiste na prestação de serviços, por pessoas de maior idade, recebendo em troca certos benefícios sociais, que normalmente se traduzem em montantes pecuniários.

Este guia-se por um objectivo geral e quatro específicos como respectivamente se segue:

Objectivo Geral:

Melhorar o nível de vida dos indivíduos ou grupos de indivíduos com capacidade para o trabalho e que vivem em situação de pobreza absoluta, por meio de fontes de ocupação subsidiada.

Objectivos Específicos:

Reduzir o hábito de “mão estendida¹⁹” no seio dos grupos alvo, com capacidade para o trabalho, através da promoção de actividades que proporcionam o seu auto-sustento e promovam a sua dignidade;

Criar oportunidades de inserção aos indivíduos e grupos de indivíduos com capacidade para o trabalho, para o desenvolvimento e mudança da sua situação socioeconómica, através do seu enquadramento em actividades socialmente úteis;

Proporcionar fontes de ocupação: subsidiada aos indivíduos ou grupo de indivíduos vivendo em situação de pobreza absoluta;

Proporcionar aos indivíduos ou grupos de indivíduos com capacidade para o trabalho, oportunidades de interacção sociocultural, reduzindo efeitos de marginalização ou exclusão social.

¹⁹ “Mão estendida” é uma expressão popular, utilizada em Moçambique que se associa à mendicidade.

Constituem o universo do grupo alvo todos os indivíduos ou grupos de indivíduos em idade activa e com capacidade para o trabalho. Refira-se que para este caso a mulher tem particular destaque.

Constituem critérios de elegibilidade os seguintes: a idade, residência, rendimento e aptidão física.

No que diz respeito à abrangência, este programa tem incidência só em zonas urbanas, daí que os Municípios de Maputo e Beira são beneficiários do mesmo, como aliás adiante poderemos observar quando estivermos a analisar as estatísticas inerentes à aplicação das políticas nos dois municípios, ou seja, no momento em que estivermos a analisar a territorialização das políticas através destes programas.

6.2.2- Programa de Geração de Rendimentos

Este programa guia-se por um objectivo que consiste em “estabelecer os mecanismos de atendimento a indivíduos e grupo de indivíduos com capacidade para o trabalho, tendo em vista o desenvolvimento de projectos de geração de rendimentos e de promoção de auto-sustento”.

São grupos alvo deste programa:

- Mulheres chefes de agregado familiar;
- Pessoas portadoras de deficiência com capacidade para o trabalho;
- Pessoas idosas com capacidade para o trabalho;
- Adolescentes e jovens em situação de pobreza que tenham concorrido e revelado alguma capacidade de gestão;
- E outros com capacidade de trabalho, desde que estejam a viver em situação de pobreza absoluta.

Quanto a este programa, importa referir que os candidatos devem ser de nacionalidade moçambicana primeiro, devendo depois satisfazer cumulativamente os seguintes critérios: idade igual ou superior a 18 anos; ter residência no local; e o rendimento per capita mensal do agregado familiar que não deve exceder 1/3 do salário mínimo nacional.

Quanto a área de abrangência, é de referir que este programa foi concebido para o âmbito nacional, porém, devido às especificidades do meio urbano (multiplicidade de instituições de crédito), funciona mais no meio rural. (Instituto Nacional de Acção Social)

6.2.3- Programa de Desenvolvimento Comunitário

Por sua vez o Programa de Desenvolvimento Comunitário tem por finalidade “promover o desenvolvimento socioeconómico das comunidades, agregados familiares, indivíduos em situação de exclusão social e pobreza absoluta, de modo a elevar os seus activos económicos e sociais”.

Assim, são desenvolvidas uma série de acções que visam:

- Elevar os rendimentos dos indivíduos, agregados familiares, grupos sociais em situação de pobreza e que se sintam capazes de trabalhar, implementando projectos de geração de rendimentos, incluindo o auto-emprego;
- Facilitar e melhorar o acesso aos serviços sociais básicos, beneficiando as comunidades desfavorecidas;
- Contribuir para a construção e manutenção de pequenas infra-estruturas comunitárias, gerando uma certa dinâmica local;
- Promover a participação comunitária dos grupos sociais vulneráveis em situação de pobreza absoluta, sobretudo a feminina, em todas as estratégias do desenvolvimento local, entre outros.

No que diz respeito a este programa, importa realçar que os critérios são ligados não ao indivíduo enquanto candidato mas, à localidade onde ele vive. Tais critérios resumem-se no seguinte:

- Índices de pobreza extrema por distritos, localidades, aldeias e povoados;
- Densidade populacional face aos agregados familiares e grupos-alvo mais afectados;
- As causas determinantes da pobreza no local e as acções prioritárias a desenvolver;

- A capacidade de desenvolver sinergias com outras instituições nos locais seleccionados.

Por se tratar de projectos virados para o desenvolvimento comunitário, a sua abrangência está dependente da comunidade onde o projecto se desenvolve e é essa mesma comunidade, que em última instância, é beneficiária. (Instituto Nacional de Acção Social).

PARTE 4 – EXCLUSÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS TERRITORIALIZADAS

CAPÍTULO – 7: CENÁRIO ACTUAL DA EXCLUSÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE MAPUTO E BEIRA

Sem descurar a importância de todos os outros, o presente e o próximo capítulo, constituem o cerne e o epicentro da nossa pesquisa, pois, eles são, na verdade, aqueles que nos permitirão saber que políticas, estratégias e medidas foram aplicadas em territórios concretos (Municípios de Maputo e Beira); como foram aplicadas e em que medida é que, como impacto da aplicação destas, os municípios ajudaram aos grupos alvo do presente estudo (mulheres chefes de agregado e crianças órfãs e vulneráveis) a combaterem a pobreza e o fenómeno da exclusão social?

Nesta conformidade, tudo fizemos para compreender, com a necessária profundidade, a essência dos programas e outras acções relevantes, em prol destes grupos populacionais específicos.

Para permitir melhor compreensão do contexto socioeconómico em que ocorre o fenómeno da exclusão social e a correlação desta com as políticas em estudo e o seu impacto, antes de nos debruçarmos sobre os resultados da nossa pesquisa, incidiremos primeiro a nossa abordagem sobre a actual caracterização da exclusão social, nos territórios municipalizados de Maputo e Beira.

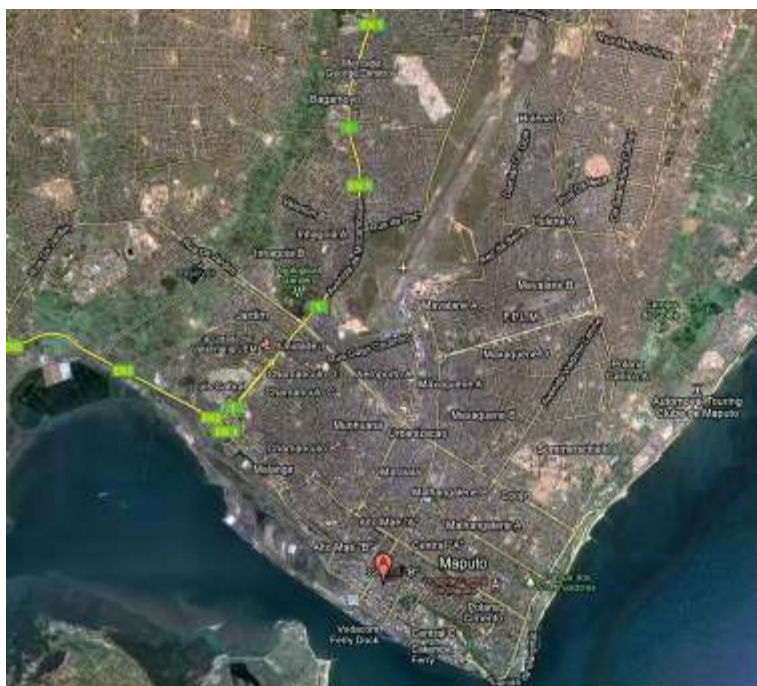
Com efeito, o fenómeno da exclusão social, tanto no município de Maputo como no da Beira, no que concerne à dimensão territorial, revela uma tendência de “movimentos pendulares”, pois, pela arbitrariedade que se verifica tanto na distribuição de terrenos, como no tipo de construções que se tem vindo a efectuar, se torna difícil concluir que haja recrudescimento. Isto porque, enquanto uns não conseguem melhorar os seus fogos já precários, outros constroem casas convencionais, senão mesmo mansões.

Ao fazermos essa caracterização da exclusão social, teremos como pontos referenciais as dimensões territoriais, económicas e sociais.

7.1 Do Município do Maputo

No que toca ao Município do Maputo é de referir que quanto à dimensão territorial, importa esclarecer que a incipiência das políticas actuais e ausência de outras melhoradas, quer a nível central como municipal, relativamente à habitação, água e saneamento, faz com que haja grande parte dos grupos alvo do presente estudo, isto é, mais de 50%, a residirem em bairros em condições de habitação e saneamento precárias, como por exemplo os que se encontram, para o caso do Município de Maputo, nos bairros de Mafalala, Chamanculo, Xipamanine, Luís Cabral, Inhagoia e Chopal, entre outros.

Para uma percepção veja-se o mapa que se segue:



É de referir que segundo um estudo realizado por uma empresa de consultoria chamada MÉTIER, sobre Avaliação e Mapeamento de Pobreza na Cidade de Maputo, o Distrito Municipal menos pobre é o número 1, que constitui o centro da Cidade, com o nível de pobreza de 20% e o Distrito Municipal com bairros mais pobres é o da Inhaca, que ronda os 80% de pobreza. Salienta-se ainda que o fosso entre Distritos Municipais número 1 e o número 3, é de 30% e deste último até ao Distrito Municipal número 6, o nível de pobreza varia entre 50% a 60% (MÉTIER, 2006:iv).

No que concerne à dimensão económica, é de referir que a situação se revela também preocupante, pois, grande parte dos nossos grupos alvo, como veremos adiante, quando nos debruçarmos sobre os programas, têm o rendimento percapita médio abaixo da linha mínima de incidência de pobreza em Moçambique, ou quando muito, abaixo de 1 dólar.

Quanto à dimensão social, importa referir que tanto nas mulheres como nas crianças, encontramos situações de agregados, marcados por uma multiplicidade de causas como observaremos no próximo capítulo.

7.1.1 Sobre as Mulheres do Município do Maputo

Antes de nos debruçarmos sobre o impacto destes programas ao nível das cidades em estudo, importa sublinhar que do conjunto de políticas e programas de que temos vindo a falar durante o presente trabalho, há que distinguir dois níveis, a saber: o nível de emancipação, - que está directamente relacionado com as questões sobre o empoderamento da mulher em geral, e o nível de combate à pobreza e exclusão social - que está directamente relacionado com os nossos grupos alvo, ou seja, mulheres chefes de agregado e crianças órfãs e vulneráveis.

Face à ausência de dados estatísticos, que sirvam de suporte para a sustentação da evolução do empoderamento da mulher e consequente subida da sua emancipação, ao nível dos municípios em estudo, desenvolveremos por ora, apenas o último nível.

Nesta conformidade, vamo-nos reter nessa análise.

Considerando que, segundo o Inquérito de Agregados Familiares (2003), o nível de pobreza urbana na Cidade de Maputo é de 53% e tendo ainda em linhas de conta outras razões sócio económicas e culturais (menos acesso a escolaridade, casamentos prematuros, menos acesso ao emprego) o que contribui para o aumento do fosso entre homens e mulheres relativamente à pobreza, parece-nos evidente que o grupo das mulheres seja aquele que mais sofre a incidência da pobreza.

O mesmo inquérito estima que 30% das mulheres sejam mães chefes de agregado.

Nesta ordem de ideias, importa aferir até que ponto é que os programas territorializadas nestes municípios nomeadamente: Subsídio de Alimentos, Apoio Social

Directo, Unidades Sociais, Benefício Social pelo Trabalho, Geração de Rendimentos e Desenvolvimento Comunitário do Instituto Nacional da Acção Social, contribuem significativamente para o combate à pobreza e exclusão social.

Olhando para as estatísticas colhidas durante o trabalho de campo, parece-nos estar-se ainda muito aquém do resultado desejável. Para tal, observemos os dados que se seguem, correspondentes aos diversos apoios providenciados, desde o ano 2009 até o primeiro semestre de 2010.

Tabela nº 13 - Mulheres Chefes de Agregado atendidas no Programa Benefício Social pelo Trabalho

Distrito	Número de Beneficiários
D.M, KaPfumo	5
D.M. Lhambakulu	20
D.M. Kamaxaquene	0
D.M. KaMavota	33
D.M. KaMubukwana	56
Katembe	78
KaNyaka	27
Total	219

Fonte: INAS – Cidade de Maputo

De acordo com o INE 2007, Maputo Cidade tem 362.355 mulheres adultas, das quais 108.700 são chefes de agregado e estima-se que destas últimas, cerca de 57 600, que representa cerca de 53%, sejam mulheres pobres.

Daqui se depreende que a fasquia de mulheres em estado de pobreza ou em situação de exclusão social é claramente maior.

Em conformidade com os dados do Instituto Nacional de Acção Social, no Município de Maputo, nos últimos 18 meses, ou seja todo o ano de 2009 e primeiro semestre de 2010, foram assistidas apenas 219 mulheres chefes de agregado, o que corresponde a cerca de 0,4% das mulheres chefes de agregado em estado de pobreza.

7.1.2 Sobre as Crianças do Município do Maputo

Segundo o Censo Populacional 2007, de um total de 1.000.094 habitantes, a cidade de Maputo possui 395.183 crianças, dos zero aos quatorze anos, das quais 195.480 são do sexo masculino e 199.703 são do sexo feminino.

Se considerarmos o facto de o índice de pobreza na cidade de Maputo ser de 53%, em conformidade com o Inquérito do Agregado Familiar de 2003 e tendo em conta a supremacia numérica de crianças do sexo feminino, conjugada com o fenómeno da feminização da pobreza em geral e do HIV e SIDA em particular, podemos inferir aqui que grande parte destas crianças pertencem à fasquia de crianças pobres e em situação de vulnerabilidade.

Nesta ordem de ideias, o impacto de políticas da área da acção social e de programas de protecção social desenvolvidos por instituições do Estado e seus parceiros da sociedade civil, devia ser mais consistente e com uma larga abrangência.

No entanto, pesquisas por nós levadas a cabo, mostram uma acentuada insipiência dos programas, mormente relativamente às estatísticas apresentadas pelo Instituto Nacional de Acção Social, através da sua Delegação da Cidade de Maputo. A tabela que se segue traça-nos o quadro geral da situação relativamente ao tipo e quantidade de crianças atendidas por diversos programas dentro do Município de Maputo:

Tabela nº 14 - Crianças atendidas no Programa Apoio Social Directo

<u>Grupos Alvo</u>	Kanphumo (DM-1)	Nhlamankulo (DM-2)	Kamaxaquene (DM-3)	Kamavota (DM-4)	Kamubukwana (DM-5)	Katembe	Kanyaka	Total
Crianças Gémeas	1	4	13	1	0	0	0	9
Crianças Malnutridas	0	5	1	16	10	2	1	5
Crianças Órfãs	1	21	20	19	21	5	2	9
Crianças Chefe de Agregado	1	2	0	0	4	0	0	
Crianças Abandonadas	2	7	13	2	5	4	2	5
Crianças cujas mães não as amamentam	0	0	3	2	1	0	0	
Trigêmeos	0	0	0	1	1	0	0	
Crianças Siameses	1	0	0	0	0	0	0	
Total	6	39	50	41	42	11	5	94

Fonte: INAS – Cidade de Maputo

Lendo de forma global a tabela supracitada, constata-se que nos últimos 18 meses, isto é, durante todo o ano de 2009 e o primeiro semestre de 2010, foram atendidas pela Delegação de Maputo do Instituto Nacional de Acção Social, 194 crianças em estado de vulnerabilidade.

Se tivermos em conta a repercussão do mesmo índice de pobreza urbana que acima referimos, podemos deduzir que cerca de 209.000 crianças se encontram em estado de pobreza. Daqui se pode depreender que as 194 crianças atendidas pela Delegação do Instituto acima referido, correspondem a 0,1% de crianças pobres que foram atendidas no período acima referenciado, o que prova que o atendimento se situa mais uma vez muito aquém dos níveis de satisfação dos programas dirigidos a este grupo alvo.

7.2- Do Município da Beira

Relativamente ao cenário actual da exclusão social na Cidade da Beira, é de referir que grosso modo, as dimensões mais marcantes são as mesmas que aludimos atrás, aquando da abordagem em relação ao Município de Maputo, ou seja, a dimensão territorial, social e económica, como veremos adiante.

No que diz respeito a dimensão territorial, refira-se que a cidade da Beira por estar abaixo do nível das águas do mar e em virtude de possuir um sistema de drenagem de águas negras deficitário, se tem deparado com muitas vicissitudes, no que concerne às condições de saneamento, em particular e de habitabilidade de parte dos bairros em geral, mormente os que se encontram em situação de degradação.

Tanto quanto podemos constatar, a toponímia da cidade da Beira ainda carece de uma revisão de modo a alcançar-se consenso tanto na estruturação e alinhamento dos bairros como na designação e enumeração dos mesmos.

Até 2003, altura em que o município estava sobre a alçada do Presidente e Conselho Municipais dirigidos pelo Partido Frelimo, falava-se de 124 bairros.

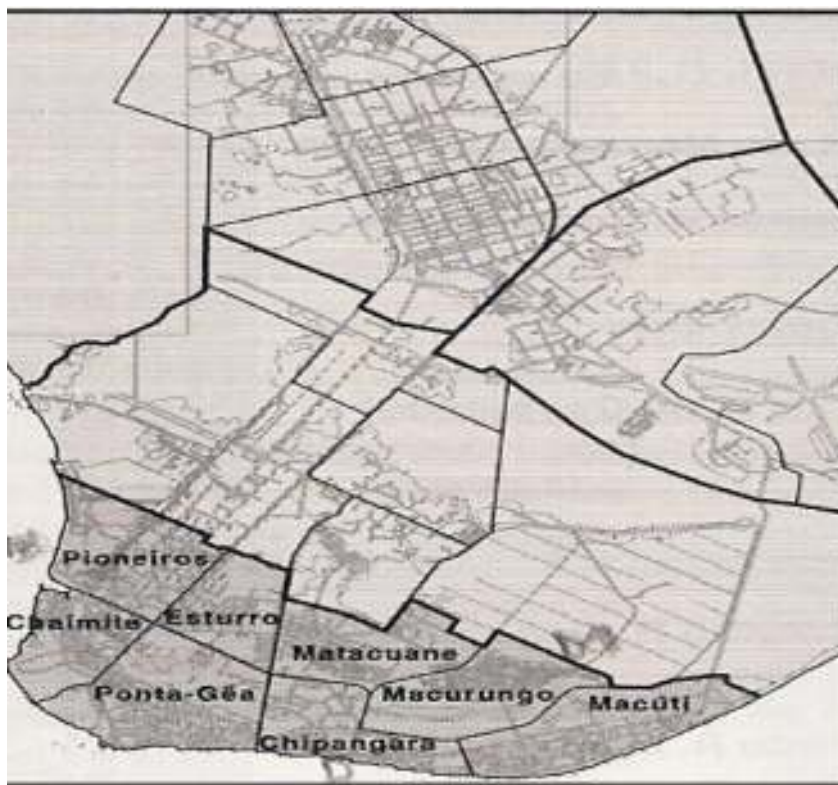
Porém, com a nova direcção do município, dirigida por um Presidente proveniente de um partido que em 2003 constituía oposição, já não se ouve falar das mesmas nomenclaturas dos bairros²⁰. Tanto é assim que, dos mapas que nos foram disponibilizados pelos serviços urbanos da cidade da Beira, só se fala de 20 zonas compostas por subunidades territoriais com designações que advêm dos tempos já remotos, isto é, antes da independência.

Do que podemos constatar nos mapas das 4 zonas existentes, 11 subunidades estão em estado de degradação, 3 em situação mista ou intermédia e 6 é que são passíveis de serem consideradas não degradadas²¹.

²⁰ Refira-se que quando pela primeira vez, em 2003, um candidato da oposição ganha a presidência do Município da Beira, este era da Renamo. Porém, em 2008, o mesmo volta a ganhar, mas pertencendo já ao seu próprio partido (Movimento Democrático de Moçambique).

²¹ Em virtude de o mapa não ilustrar o estado físico das infra-estruturas e dos bairros em geral, com base na observação directa assinalamos com “D” os Bairros em situação de degradação, com “M” os que estão em situação mista ou intermédia e aqueles que não estão em situação de degradação não possuem nenhum sinal.

O mapa que se segue representa a zona 1 que constitui aquela que é a melhor ou seja, a menos degradada.

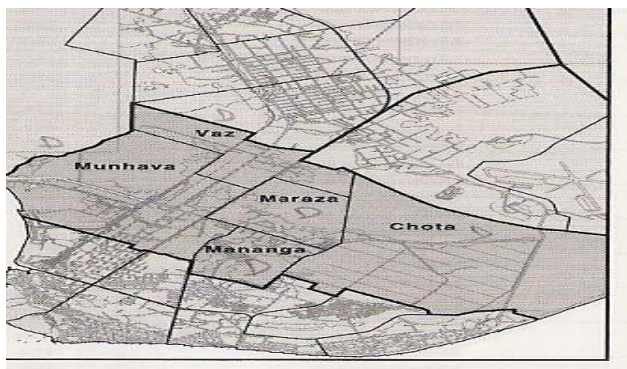


Zona – 1 (Correspondente aos bairros de Macúti, Palmeiras, Ponta-Gêa, Chaimite, Esturro, Maturuane, Macurungo e Chipangara)

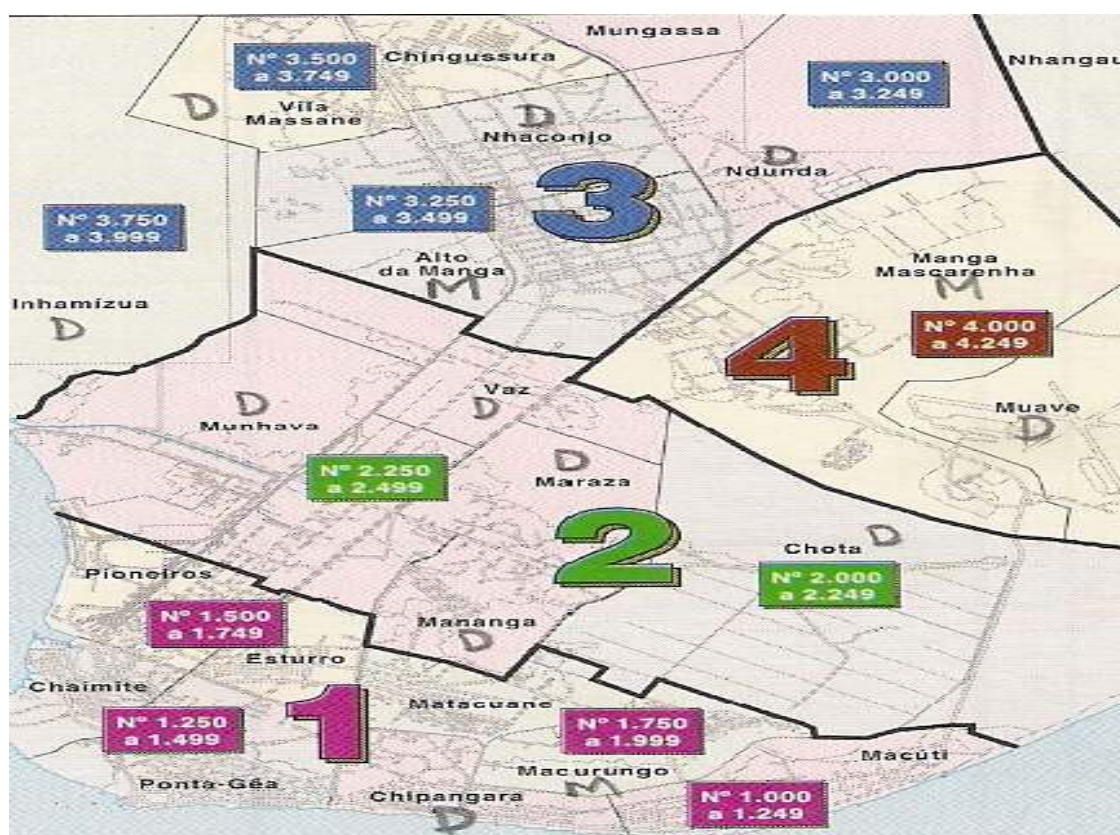
Nota: o Bairro de Chipangara ainda é de construção predominantemente precária.

Em contrapartida, apesar de ser a mais próxima da primeira, a zona 2, como se pode ver abaixo, corresponde ao outro extremo da primeira, onde encontramos apenas bairros em estado de degradação.

Zona – 2 (Correspondente aos bairros da Munhava, Vaz, Maraza, Mananga e Chota)



Para se poder constituir a imagem global da cidade e a localização das diferentes zonas, na impossibilidade de podermos trazer a fotografia, veja-se o mapa mais abaixo.



Quanto à dimensão social e económica, pela ligação intrínseca que as caracteriza e face à insuficiência de dados estatísticos encontrados em campo, faremos uma abordagem conjunta, isto é, não tanto separadamente enquanto o social e o económico, mas como dimensão sócio económica.

7.2.1 Sobre as mulheres do Município da Beira

Segundo o Censo 2007, de uma população geral de 431.583 habitantes, a cidade da Beira possui 211.959 mulheres, o que perfaz cerca de 49%.

Como procedemos atrás, tendo em conta o facto de, segundo o Índice de Agregados Familiares (2003), o índice de pobreza urbana na cidade da Beira ser de 62%, pode inferir-se que do total de mulheres existentes até então, cerca de 131.000 eram pobres.

Conforme os dados disponíveis, a Delegação do Instituto Nacional de Acção Social competente, atendeu na Beira, de Janeiro 2009 a Junho 2010, apenas 216 mulheres, o que corresponde a 0,2% de mulheres em estado de pobreza, existentes no município.

Comparativamente ao nível de atendimento alcançado pela Delegação do Instituto Nacional de Acção Social congénere, da Cidade de Maputo, podemos deduzir que na Beira, ainda assim, o atendimento a mulheres chefes de agregado foi superior em 0.1%.

Embora esta diferença possa ser digna de realce comparando os dois municípios, olhando para o número de mulheres pobres e a situação de pobreza em geral, parece-nos de aceitar concluir que muito há ainda por fazer para se atingir níveis de assistência satisfatórios

7.2.2 Sobre as crianças do Município da Beira

Se tivermos em conta os dados do Inquérito de Agregado Familiar 2003, que situa o índice de pobreza urbana da cidade da Beira em cerca de 62%, podemos deduzir que grande parte das crianças (107.000) vive em estado de pobreza extrema.

Tendo em conta que o número de crianças em estado de pobreza é consideravelmente superior e que o total de crianças atendidas é de 1.007, podemos deduzir que o Estado, durante o período acima referido, só conseguiu atender cerca de 1% do total de crianças necessitadas.

Embora esta cifra se situe ainda muito aquém do que seria de desejar, não restam dúvidas que, comparativamente ao que ocorreu na cidade de Maputo, isto é, 0,1% de assistidos, constata-se que há aqui uma relativa melhoria em cerca de 0.9%.

Como se pode visualizar na tabela abaixo, o Ministério da Mulher e da Acção Social, por intermédio da sua Delegação do Instituto Nacional de Acção Social, atendeu na Beira, nos seus diversos programas, cerca de 1.007 crianças de várias categorias, como se segue:

Tabela nº 15 - Crianças atendidas pela Delegação da Beira do Instituto Nacional de Acção Social.

<u>Grupos Alvo</u>	Total
Crianças Gémeas	371
Crianças malnutridas	134
Crianças Órfãs	113
Crianças Chefe de Agregado	0
Crianças Abandonadas	0
Crianças cujas mães não as amamentam	389
Trigémeos	0
Crianças Siameses	0
Total	1.007

(Relatório de Actividades, 2009 e Balanço do 1º semestre de 2010, da Delegação do Instituto Nacional de Acção Social da Beira)

Resumindo e concatenando: embora existam esforços e políticas tendentes a reduzir a pobreza e exclusão social, é lícito afirmar que as políticas e os programas existentes carecem de uma aplicação mais arrojada de forma a torná-los mais eficazes.

O outro aspecto que quanto a nos precisa de ser repensado tem a ver com a priorização do ministério da mulher e acção social no ponto de vista de orçamentação. Isto é se este ministério é quem se responsabiliza pela redução da pobreza das camadas desfavorecidas que, por sinal, constituem a maioria no contexto de um país cujo índice de pobreza é superior a 54% é fundamental que na orçamentação este tenha prioridade. O quadro que se segue mostra quão menor é a percentagem do orçamento atribuído ao ministério nos últimos cinco anos, o que no fundo acaba se repercutindo na orçamentação do nível local.

MINISTÉRIO DA MULHER E DA ACCAO SOCIAL

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO E FINANÇAS

16. Tabela de evolução do orçamento de funcionamento de 2005 a 2010

Orçamento Ano		Crescimento Ano (Mzn)	Crescimento Ano (Eur)
2005	2006	982,50	€ 19,53
2006	2007	16.217,50	€ 322,42
2007	2008	5.894,20	€ 117,18
2008	2009	12.921,80	€ 256,89
2009	2010	7.674,20	€ 152,57
2005	2010	43.690,20	€ 868,59

Como se pode constatar o orçamento do ministério em 2005 foi de 29 655 500 meticais equivalente a 584 358€ e em 2010 foi de 73 345 700 meticais equivalente a 1 445 476€ o que significa que a evolução foi de 43 690 200mt equivalente a 861 118€ em cinco anos. O que se revela insuficiente para suportar programas de alívio à pobreza para mais de dez milhões de moçambicanos em estado de pobreza. Sabe-se ainda que durante o mesmo período 2005 - 2010 essa evolução do orçamento do ministério não atingiu se quer um por cento do orçamento de Estado enquanto ministérios como o da saúde rondavam em média nos 14 por cento.

Outrossim, a criação de políticas e serviços sociais municipais virados para a redução da pobreza e combate à exclusão social, afigura-se absolutamente pertinente e urgente.

A aplicação arrojada de políticas e a premência e urgência da criação de serviços sociais municipais vai encontrar melhor suporte quando, no capítulo que se segue, nos debruçarmos sobre a avaliação que os grupos alvos fazem, relativamente ao impacto das políticas e dos programas.

CAPÍTULO 8 – OS GRUPOS-ALVO E A AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS AVALIADOS A NÍVEL LOCAL

8.1 Abordagem Genérica dos grupos alvo

Este é o capítulo através do qual procuraremos trazer ao de cima não só pormenores sobre a caracterização dos nossos grupos alvo resultante das entrevistas a eles dirigidas, mas também aquilo que constitui suas opiniões relativamente às políticas públicas do sector, bem assim os impactos dos mesmos nas suas vidas.

Para o presente estudo foram considerados dois grupos alvo, nomeadamente: mulheres chefes de agregados e outro grupo de crianças órfãos e vulneráveis do Municípios de Maputo e da Beira.

O grupo de crianças, foi sub dividido em duas categorias que para este trabalho; foram designadas de crianças institucionalizadas (CI) - em centros fechados destinados para o efeito; e de não institucionalizadas (CNI) - que é relativo a crianças que vivem em famílias substitutas.

No grupo alvo das mulheres chefes de agregado e crianças órfãs não institucionalizadas, foi aplicada a amostragem de *Snowball* ou bola de neve.

Este processo de amostragem é particularmente aconselhado quando se pretende estimar características específicas, e consiste no próprio inquirido indicar outros indivíduos passíveis de preencherem requisitos, para se inserir no grupo de inquiridos.

No caso concreto, a população a estudar é muito restrita e se encontra muito dispersa, daí que adoptámos este método de amostragem.

Para o grupo de crianças institucionalizadas, quer no Município de Maputo quer no da Beira, foi aplicada amostragem multi etapas ou seja, numa primeira fase foram seleccionados aleatoriamente dois Centros em cada Município, e para cada Centro seleccionado, foi definida uma amostra por conveniência, ou seja, através da selecção daquelas crianças, com idades compreendidas entre 10 e 17 anos.

A tabela abaixo representa a distribuição da amostra

Tabela nº 17 – Distribuição da Amostra

Município	Mulheres		Crianças		Total
			CI	CNI	
Município de Maputo	0	50	25	25	100
Município da Beira	0	50	25	25	100
	0	100	50	50	200

Para não nos perdermos em abordagens evasivas, por cada tipo de intervenção supracitada, concentramos a nossa abordagem no seguinte:

- Envergadura da intervenção – fundos e meios aplicados versus população beneficiada;
- Efectividade da intervenção – grau de satisfação dos beneficiários envolvidos, expresso pelos próprios;

Impacto social do conjunto das intervenções realizadas – aferição do nível de pobreza antes e depois dos grupos alvo se beneficiar dos programas, projectos e outras acções relevantes.

Assim, definimos como fontes prioritárias de informação, a ser colhida através de entrevistas, os titulares e ou chefes dos pelouros de Acção Social, crianças à guarda de instituições de apoio social e crianças não à guarda de instituições de apoio social ou em famílias substitutas.

No prólogo desta longa, mas fascinante epopeia científica, estávamos convictos de que na profundidade do nosso subterrâneo, iríamos desvendar basicamente dois grupos de políticas, assentes em dois patamares diferenciados, nomeadamente:

Das políticas nacionais – um conjunto de instrumentos jurídico-legais que, concebidos e aprovados a nível central, definem o âmbito, os objectivos, os princípios, as linhas mestres e estratégias de actuação, em respectivas áreas e a nível nacional, funcionando estas como “políticas chapéu”, isto num primeiro patamar;

Políticas sociais municipais – que compreenderiam o conjunto de estratégias, medidas e orientações que, aprovadas e ou ratificadas pelas Assembleias Municipais,

sob forma de resoluções ou posturas, inerentes a área da acção social, constituiriam partes integrantes dos códigos de postura municipais.

De forma a preservar alguma uniformidade na lógica de compreensão e interpretação dos fenómenos e quadros situacionais em que estes ocorrem, alguma harmonia, na percepção, interpretação e utilização dos paradigmas essenciais e conceitos principais contidos nas políticas nacionais; e, alguma regra na promoção de iniciativas, as políticas municipais acima referidas, deviam ser instituídas à luz das políticas sociais nacionais, sem prejuízo das liberdades locais, no sentido de os órgãos municipais poderem ter a faculdade de engendrar nas suas políticas, nuances, marcas e cunhos, que, pelas suas suígenerescências, emprestem força, significado, receptividade e eficácia, peculiares a estas políticas.

Estes procedimentos deveriam igualmente alicerçar-se no contexto sociocultural, económico e nas capacidades financeiras existentes no município.

No entanto, o trabalho realizado no campo empírico, revelou-nos que a realidade não era tão linear quanto se pensava.

Nas linhas que se seguem, procuraremos cruzar o quadro das constatações tidas no âmbito das políticas e a nossa visão crítica, tendo em vista a apresentação de algumas ideias, que, no seu conjunto, poderão vir a constituir a essência de parte da nossa contribuição, na concepção e aplicação das políticas, bem assim na criação de mecanismos de implementação e protótipos de modelos organizacionais, de forma a introduzir novas dinâmicas intra e inter estruturais, na prestação de serviços aos cidadãos em geral e às vítimas de exclusão social em particular, dentro do sector da acção social.

No que concerne às políticas sociais municipais, a essência do segundo patamar, na nossa abordagem, é importante sublinhar desde já, que nos processos de elaboração, aprovação e implementação, do conjunto de posturas em vigor nos municípios em geral, e em particular nos de Maputo e da Beira, a abordagem em torno da perspectiva de políticas municipais da área da acção social, é praticamente inexistente.

Das posturas existentes, grande parte refere-se a áreas não sociais. A abordagem relativamente consistente e posturas existentes inerentes à área social cingem-se basicamente na educação, habitação, serviços funerários e saúde.

De referir que no ponto de vista de estruturação dos municípios, grosso modo, a acção social, aparece inserida no pelouro da saúde. Porém, esta não se faz reflectir sob forma de postura específica em nenhum município. Isto, pode, em parte, explicar a fraqueza ou mesmo ausência de uma planificação estratégica na área da acção social, dando lugar à realização de acções efémeras e ou esporádicas.

O trecho que se segue, inerente ao objectivo e acções prioritárias da área da Acção Social no Município de Maputo, pode ilustrar-nos quão efémera e esporádica é a natureza das acções desenvolvidas.

“Participação no Acampamento da paz – Barcelona

Foram entregues 80 cadeiras

Oferta de almoço de confraternização

Apoio médico, emprego e ajuda alimentar

Distribuição de 500 chapas de zinco, 300 barrotes, 100 molhos de caniço, 200 estacas e 81 varolas num valor de cerca de 214.100,00 Mt

Participação anual do Conselho Municipal nas comemorações do dia 1 de Junho, Dia Internacional da Criança e 16 de Junho (dia da criança africana) ” (Fonte: Conselho Municipal da Cidade de Maputo, 2007:33-34).”

Nas linhas que se seguem, procuraremos trazer ao de cima os resultados dos trabalhos de campo efectuados nos municípios de Maputo e da Beira, envolvendo Mulheres Chefes de Agregado e Crianças Órfãs e Vulneráveis. Para o efeito, faremos, primeiro, a caracterização geral dos grupos em estudo, fruto das recolhas do trabalho empírico, ao que se seguirá a abordagem particularizada por grupo alvo em cada cidade.

Antes de nos debruçarmos sobre questões directamente ligadas com as hipóteses que sustentaram o presente estudo, procuraremos fazer, de modo geral, uma caracterização genérica de cada grupo, mormente no que diz respeito à idade, estado civil, grau de religiosidade e o grau de domínio dos entrevistados sobre as políticas da Acção Social e as específicas, inerentes a cada grupo, designadamente: a Política de Género, para o caso das Mulheres Chefes de Agregado e a Estratégia para o Atendimento da Criança, para o caso das Crianças Órfãs e Vulneráveis.

No que diz respeito ao grupo das mulheres, importa referir que foram entrevistadas 100, com idades que variam de 24 a 65 anos. Deste grupo, 12 mulheres,

correspondente a 12%, não sabiam sequer a sua idade. Das 88 restantes, só 14% são da faixa etária que vai de 24 a 35 anos, 59% mulheres pertenciam à faixa etária de 36 a 55 anos e as restantes 15%, pertenciam à faixa etária de 56 a 65 anos de idade.

Se tivermos em conta a Política da Juventude aprovada pela Resolução 4/96, de 20 de Março, do Conselho de Ministros, que define a idade máxima da juventude em 35 anos e a lei 14/2009 de 17 de Março, inerente ao Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, no seu artigo 140, relativo à idade de reforma, podemos concluir que grande parte da nossa amostra, ou seja, 59%, era Mulheres Chefes de Agregado em idade activa e destas 73% jovens. Isto permite-nos concluir que das nossas inquiridas, constatamos que, grosso modo, incluindo Maputo e Beira, 59% eram economicamente activas.

Quanto ao estado civil, constatou-se, como a tabela abaixo demonstra, que 6 mulheres eram casadas, 2 divorciadas, 11 separadas, 59 solteiras e 22 viúvas.

Tabela nº 18 - Estado Civil das Mulheres Chefes de Agregados

Estado Civil	Frequência	Percentagem
Casada	6	6,0
Divorciada	2	2,0
Separada	11	11,0
Solteira	59	59,0
Viúva	22	22,0
Total	100	100,0

Daqui se pode depreender que, de forma decrescente, os grupos das celibatárias viúvas e separadas é absolutamente maior. Este facto pode, per si, revelar algum rigor na criteriologia da selecção das beneficiárias, pois, se afigura lógico ou pelo menos de esperar, que mulheres casadas não constituíssem grupo maioritário. Isto porque estas relativamente às pertencentes aos três primeiros grupos (solteiras, viúvas e separadas) podem ter maior probabilidade de estabilização face à situação de pobreza absoluta,

tendo em conta, que no fundo, elas, grosso modo, são pertencentes a um grupo de mulheres vulneráveis.

No que concerne ao grau de religiosidade, importa apenas referir que, de modo geral, a nossa amostra é maioritariamente de crentes, pois, só uma inquirida é que se revelou não ser crente.

Uma das questões passível de provocar alguma preocupação, é a constatação que tivemos quando quisemos buscar as causas que estiveram por detrás da entrada das mulheres inquiridas, nos grupos em observação.

O caso não é para menos; cerca de 92% das mulheres inquiridas apontaram, como sendo a causa da sua entrada no grupo das Mulheres Chefes de Agregado, a separação conjugal e o estado de viuvez.

Curiosamente, cada uma destas causas representa 46% e para as restantes causas temos: incapacidade profissional do cônjuge (4%), desemprego do cônjuge (3%) e poligamia (1%).

O facto de constituírem, a separação e a viuvez, as causas principais, pode, levar-nos a deduzir validamente que a pobreza esteve por detrás da motivação das mulheres para a sua entrada neste grupo vulnerável.

Quanto à aderência ao associativismo, constata-se, conforme a tabela abaixo, que 79% não aderiram a nenhuma associação e 21% aderiram ao associativismo.

Tabela nº 19 - Aderência ao associativismo

	Frequência	Percentagem
Sim	21	21
Não	79	79
Total	100	100

Estes dados permitem-nos afirmar, de certa maneira, categoricamente, que o grupo que aderiu ao associativismo constituiu a faixa minoritária dos inquiridos.

Este facto contraria uma das hipóteses auxiliares, segundo a qual, “Quanto maior for o nível de participação em movimentos associativos dos elementos das camadas

populacionais desfavorecidas, maior é a probabilidade de os municípios se aplicarem efectivamente, na melhoria de condições dos grupos alvo acima referidos.” Tendo em conta o facto de se ter constatado que o efeito das políticas era positivo, denota-se que a hipótese não é confirmada.

Outrossim, há que ter em conta que a relação das duas variáveis (nível de participação e aplicação efectiva dos municípios, na melhoria das condições dos grupos alvo) não tem uma relação directa, já que o papel implementador está mais nos parceiros do que no próprio Município.

Sobre as Crianças Órfãs e Vulneráveis

À semelhança de como procedemos atrás, aqui também faremos uma abordagem genérica do grupo alvo, sem particularização pelos municípios, o que faremos posteriormente.

No que concerne às idades, dados disponíveis revelam-nos que, dos 100 inquiridos, 52 pertenciam à faixa etária dos 8 aos 13 anos e os restantes 48 correspondiam à faixa que vai de 14 a 19 anos de idade. Isso permite-nos deduzir que a tendência é mais crescente nas crianças que nos adolescentes.

Por outro lado, quanto ao género, há mais crianças do sexo masculino (60%) que do sexo feminino (40%).

Estes dados revelam-nos que pode haver alguma timidez nas crianças do sexo feminino a apresentarem-se nos projectos de apoio às Crianças Órfãs e Vulneráveis do que nas do sexo masculino, ou pode, ainda, uma parte delas, estar absorvida em fenómenos de prostituição infantil, ou mesmo casamentos prematuros.

No que concerne ao grau de religiosidade, 82% afirmaram serem praticantes e 18% não professam nenhuma religião.

Quanto ao nível de instrução, constata-se que à medida que se ascende a tendência é decrescente ou seja, há mais crianças com nível primário do primeiro grau (54%), do que com nível primário do segundo grau e secundário, com 26% e 20% respectivamente.

Conforme veremos na tabela abaixo, relativamente aos motivos, três factores ocupam, na ordem decrescente, lugares cimeiros, nomeadamente: a orfandade, maus tratos pelos familiares e a falta de condições dos pais.

Tabela nº 20 - Motivo de pertença ao grupo das Crianças Órfãs e Vulneráveis

	Frequência	Percentagem
Falta de condições dos pais	15	15
Maus tratos pelos familiares	18	18
Orfandade	56	56
Abandonado pelos pais	2	2
Vivia na rua	9	9
Total	100	100

Se tivermos em conta o facto de termos constatado, aquando da análise dos dados relativos a Mulheres Chefes de Agregado, a existência de 46% de mulheres que indicaram a viuvez, como sendo causa da sua entrada no grupo alvo a que pertencem, parece-nos aceitável assumirmos, que haja alguma relação entre a causalidade das Mulheres Chefes de Agregado e a das Crianças Órfãs e Vulneráveis, ou seja, a viuvez para as Mulheres Chefes de Agregado e a orfandade para as Crianças Órfãs e Vulneráveis.

Refira-se que, quanto à aderência ao associativismo, se pode considerar, até certo ponto aceitável, já que 49% afirmaram serem membros de associações. Este aspecto pode, no futuro, constituir uma vantagem para as crianças, pois, aprendem desde já pelo associativismo, a desenvolver diversas formas de sociabilidades e outras habilidades, incluindo as de carácter profissional.

Terminada que foi a abordagem genérica dos dois grupos alvo, em seguida apresentamos uma análise mais específica, por grupos alvo, desta vez inseridos nos respectivos municípios.

8.2 O caso do Município de Maputo

8.2.1 Mulheres Chefes de Agregado do Município de Maputo

Com o intuito de avaliar a eficácia das políticas sociais no processo da territorialização das mesmas dentro do município de Maputo, foram efectuadas algumas entrevistas a uma amostra de 50 Mulheres Chefes de Agregado.

Em resposta a uma pergunta, através da qual queríamos saber se recebiam algum subsídio ou outro tipo de apoio, 80% das mulheres inquiridas disse que não recebia nenhum apoio, em contrapartida, apenas 20% é que disse que recebia.

E quando quisemos saber se os programas contribuíam para a melhoria das condições de vida das nossas inquiridas, 16% respondeu afirmativamente e 84% negativamente.

O aumento da capacidade de compra de alimentos, de compra de material escolar e da assistência médica e medicamentosa, constituíram os três factores assinalados como indicadores da melhoria da qualidade das tais condições de vida.

No que diz respeito a satisfação das inquiridas, face aos programas de Acção Social, desenvolvidos no âmbito do combate à pobreza e exclusão social, como as tabelas abaixo demonstram, constatou-se que mais de metade mostraram um relativo descontentamento, se tivermos em conta que 10% consideraram como maus e 46% como razoáveis.

Tabela nº 21 - Classificação dos programas de Acção Social no âmbito do combate à pobreza

Classificação	Frequência	Percentagem
Mau	5	10
Razoáveis	23	46
Bom	21	42
Muito Bom	1	2
Total	50	100

Tabela nº 22 - Classificação dos programas de Acção Social no âmbito do combate à exclusão social

Classificação	Frequência	Percentagem
Mau	5	10
Razoáveis	23	46
Bom	21	42
Muito Bom	1	2
Total	50	100

Ao observarmos os dados até aqui apresentados, constata-se que os que avaliam positivamente os programas de combate à pobreza e à exclusão social desenvolvidos nos Municípios, constituem menos de metade da população inquirida. Na verdade, estes dados acabam corroborando com aquilo que constatamos, tanto na entrevista com o responsável do pelouro, como na leitura dos planos e relatórios que o município disponibilizara para o nosso estudo.

Como referimos atrás, não foi possível encontrar neste Município e para a área da acção social, nenhum plano consistente e as actividades apresentadas no relatório eram mais de carácter esporádico do que sistemático.

A constatação desse descontentamento pode ser motivo de preocupação por parte dos provedores dos serviços, pois, se já este grupo, que é constituído por uma pequena amostra, revela este descontentamento, fica óbvio que à medida que percorrermos o grupo maior (das mulheres vulneráveis em geral), que esta amostra representa, esse descontentamento poderá ser maior ainda.

Assim, como seria de esperar, quando quisemos saber sobre o impacto da Política de Acção Social no processo de integração social das inquiridas, a resposta revelou, igualmente, um impacto muito aquém do satisfatório, como ilustra a tabela que se segue.

Tabela nº 23 - Impacto da política de Acção Social no processo de integração social das Mulheres Chefes de Agregado

	Frequência	Percentagem
Sim	5	10
Não	45	90
Total	50	100

Quando a mesma questão foi colocada às mesmas inquiridas, desta vez relativamente à política de género, aqui se verificou um insólito. É que ninguém disse não, porém, cerca de 86% nem sequer se dignou a responder, como se pode ver abaixo.

Tabela nº 24 - Impacto da Política do Género no processo de integração social das Mulheres Chefes de Agregado

	Frequência	Percentagem
Sim	7	14
Não		
Não respondeu	43	86
Total	50	100

A atitude espelhada na tabela acima pode traduzir-se nalgum sentimento de indiferença, por um lado, mas por outro, pode até significar um profundo desconhecimento da população alvo, relativamente à política em questão.

Como veremos na análise dos dados do Município da Beira, o facto de a política ser recente e a actuação concomitante da Políticas de Acção Social e a de Género, em situações passíveis de criar alguma ambiguidade, podem igualmente explicar de forma válida a atitude aqui constatada. Por outro lado, o fortalecimento do papel implementador da sociedade civil, em detrimento do das entidades municipais, pode ter produzido no grupo alvo a sensação de que quem mais faz são os outros e não o município, daí que o que interessa não é tanto as políticas, mas a acção concreta que resolve um problema concreto.

8.2.2 Sobre as crianças Órfãs e Vulneráveis do Município do Maputo

No que concerne às crianças, importa referir que, quando, durante o trabalho de campo, entrevistamos o grupo das crianças, constatámos que no seu conjunto, quando inquiridas sobre se recebiam algum subsídio ou outro tipo de apoio, curiosamente todas disseram que não recebiam. Por conseguinte, nenhuma indicou algum exemplo de acção que espelhasse o apoio.

Todavia, quando quisemos aprofundar a observação, dicotomizando o grupo alvo em crianças à guarda de instituições e outras não à guarda, aqui respectivamente categorizadas em Crianças Institucionalizadas e Crianças Não Institucionalizadas, pudemos confirmar o grau não satisfatório na melhoria da qualidade de vida das

mesmas. No entanto, o grau de satisfação não foi assim tão nulo, como se pode ver na tabela que segue.

Tabela nº 25 - Impacto dos programas na melhoria das condições de vida das Crianças Órfãs e Vulneráveis

	Crianças não institucionalizadas		Crianças institucionalizadas	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Sim	1	4	2	8.3
Não			5	20.8
Não respondeu	24	96	17	70.8
Total	25	100	24	100

Fazendo análise comparativa do grau de satisfação entre os dois grupos de crianças, podemos deduzir que as crianças à guarda de instituições revelam maior nível de satisfação do que as crianças não à guarda de instituições, tal como atesta a tabela que se segue.

Tabela nº 26 - Impacto dos programas de Acção Social no âmbito do combate à pobreza e exclusão social das Crianças Órfãs e Vulneráveis

	Crianças não institucionalizadas		Crianças institucionalizadas	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Razoáveis	5	20	4	16.7
Bom	9	36	8	33.3
Muito bom	2	8	6	25
Não responde	9	36	6	25
Total	25	100	24	100

No nosso entender, esta diferença do nível de satisfação pode ser explicada por duas razões principais: a primeira pode estar ligada à diferença de qualidade do serviço prestado na assistência às crianças por parte das instituições, onde se pressupõe que tenham uma alimentação e organização de actividades mais acauteladas em relação ao grupo que está em famílias, algumas das quais substitutas.

A segunda, pode estar associada à problemática das condições socioeconómicas das famílias e à insuficiência do rigor, no ponto de vista organizacional das mesmas. E a esta razão, se junta ainda o facto de muitas destas famílias possuírem muitos filhos biológicos, aos quais se juntam os acolhidos, acolhidos estes que não podem ser rejeitados, porquanto, no âmbito do Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis, quem acolhe uma criança órfã ou desamparada tem um apoio suplementar do Governo, que, ainda assim, se revela insuficiente face ao alargado agregado familiar, que é extenso.

Quando procurámos saber se a Política de Acção Social tinha algum efeito no processo de integração social das crianças, estas foram quase unânimes em afirmar que não, pois, nas crianças não à guarda de instituições, 100%, disseram que não, enquanto que nas outras 95.8%, disseram igualmente que não, contra 4.2% que disseram que sim.

Relativamente ao conhecimento da Estratégia de Acção Social sobre a Criança, importa referir que 96% das crianças não à guarda respondeu que conhecia a estratégia e 4% que não a conhecia. Quanto às crianças à guarda, 100% respondeu que a conhecia.

8.3 Sobre o Município da Beira

Da entrevista efectuada à responsável do Pelouro da Saúde e Acção Social e das pesquisas feitas no âmbito bibliográfico, através de leituras do código de postura do Município, dos relatórios de mandatos e de outros documentos, constatou-se, por um lado, a não existência de políticas sociais municipais e, por outro, a persistência da utilização de um código de postura herdado do tempo colonial.

8.3.1 Sobre as Mulheres Chefe de Agregado do Município da Beira

Das 50 Mulheres Chefes de Agregado, inquiridas na Cidade da Beira sobre a recepção ou não de algum subsídio ou outro tipo de apoio, 68% respondeu positivamente e 32% negativamente.

Relativamente ao grau de satisfação em relação aos programas, 68% considera que os mesmos têm contribuído para a melhoria da qualidade das suas vidas, enquanto 32% revelaram que os mesmos não contribuíam em nada para a melhoria da qualidade das suas vidas.

As que se referiram ao melhoramento das condições de vida, tomaram como factores indicativos dessa melhoria, o aumento da capacidade de compra de alimentos e de compra de material escolar. A satisfação das condições básicas de vida acabou correspondendo, em última instância, ao melhoramento das condições sócio - económicas das famílias.

Quanto à satisfação dos inquiridos face aos programas de acção social desenvolvidos no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social, pode constatar-se que a maioria considera de satisfatória, conforme as tabelas abaixo demonstram.

Tabela nº 27 - Classificação dos programas de Acção Social no âmbito do combate à pobreza

Classificação	Frequência	Percentagem
Mau		
Razoáveis	8	16
Bom	18	36
Muito Bom	24	48
Total	50	100

Tabela nº 28 - Classificação dos programas de Acção Social no âmbito do combate à exclusão social

Classificação	Frequência	Percentagem
Mau		
Razoáveis	8	16
Bom	18	36
Muito Bom	24	48
Total	50	100

Os impactos aqui reportados como sendo satisfatórios, não podem ser entendidos de forma directa, pois, eles representam o sentimento de um grupo relativamente pequeno, comparativamente ao conjunto global de mulheres em estado de vulnerabilidade. Tanto quanto se sabe, o nível de cobertura dos programas, face ao número de pessoas necessitadas, se considera estar muito aquém do desejado.

Por outro lado, é importante salientar a relativa não sustentabilidade dos programas, pois, estes não têm produzido resultados satisfatórios, no ponto de vista de integração social das mesmas, como se demonstra na tabela que se segue.

Tabela nº 29 - Impacto da política de acção social no processo de integração social das Mulheres Chefes de Agregados

	Frequência	Percentagem
Sim	19	38,0
Não	31	62,0
Total	50	100

Outrossim, a política de género ainda não se faz sentir de forma satisfatória. Por um lado, pode ser explicável por esta ser recente, mas por outro, este facto pode resultar de alguma ambiguidade decorrente de uma actuação concomitante da Política da Acção Social com a Política de Género, o que faz com que se crie uma relativa confusão sobre o grupo alvo, ou seja, mal sabem que política traz o quê e em que circunstâncias, já que a política de Acção Social também inclui a mulher, como seu grupo alvo.

A tabela que se segue, demonstra quão as inquiridas revelaram a sua insatisfação, face ao impacto da política de género, no seu processo de integração social.

Tabela nº 30 - Impacto da Política do Género no processo de integração social das Mulheres Chefes de Agregado

	Frequência	Percentagem
--	------------	-------------

Sim	12	24
Não	28	56
Não respondeu	10	20
Total	50	100

Outro aspecto que pode, também, de certo modo, explicar esta relativa confusão, é o facto de ter acontecido uma espécie de insólito, ou seja, há muitos programas de alívio à pobreza dirigidos a grupos populacionais vulneráveis específicos, como o é o das mulheres, que surgiram antes da Política de Género.

Programas hão, de protecção social, que iniciaram nos princípios da década de 90, antes da aprovação da lei de Protecção Social, facto que ocorreu nos finais do primeiro decénio do século XXI.

Mais concretamente podemos aludir ao programa de subsídio de alimentos, que, tendo sido introduzido em 1993 através do decreto 16/93 de 25 de Agosto (Boletim da Republica, I Série- Número 34), é hoje assumido como um dos exemplos de programas de protecção social básica; protecção social essa, que só se viu legislada em 2007, através da lei 4/2007 de 7 de Fevereiro.

É óbvio que poder-se-á justificar esta última questão pelo facto de nessa altura, quando iniciaram os programas, ter estado já em vigor a política de Acção Social. Porém, ainda assim, julgamos não ser esta interpretação plausível, porque no nosso entender, a criação dos programas não era relativizada com a política de Acção Social; aplicavam, isso sim, alguns princípios da política, como por exemplo o da não institucionalização, quando fosse o caso.

8.3.2 Sobre as Crianças Órfãs e Vulneráveis do Município da Beira

Quando questionamos as crianças se recebiam algum subsídio ou outro tipo de apoio, tanto as crianças à guarda das instituições como as outras, foram unânimes em afirmar que recebiam algum apoio.

No conjunto dos apoios arrolados, constam: facilidades de acesso à educação, alimentação, vestuário e assistência médica e medicamentosa.

Como seria de esperar, quando questionados se os programas contribuíam para a melhoria da qualidade de vida, os inquiridos responderam, igualmente em unanimidade, de forma afirmativa.

A tabela que se segue, em concordância com o supracitado, expressa em que medida é que os programas contribuíam para a melhoria da qualidade de vida, tanto das crianças não institucionalizadas, como as que estão em famílias substitutas.

Tabela nº 31 - Impacto dos programas na melhoria das condições de vida das Crianças Órfãs e Vulneráveis

	Crianças não institucionalizadas		Crianças institucionalizadas	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Sim	26	100	25	100
Não				
Não respondeu				
Total	26	100	25	100

Fazendo uma leitura comparada entre as tabelas sobre a redução da pobreza e combate à exclusão social, por categorias de Crianças Não Institucionalizadas e Crianças Institucionalizadas, podemos constatar que as crianças à guarda das instituições (76%), se revelam mais satisfeitas com os programas da Acção Social no combate à pobreza, do que as outras (42.3%).

Facto curioso, é que as tendências de satisfação dos programas desenvolvidos no âmbito da redução da pobreza e do combate à exclusão social, demonstram tendências relativamente diferenciadas, como as tabelas que se seguem ilustram.

Tabela nº 32 - Impacto dos programas de Acção Social no âmbito do combate a pobreza

	Crianças não institucionalizadas		Crianças institucionalizadas	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Razoáveis	1	3.8		
Bom	14	53.8	6	24
Muito bom	11	42.3	19	76
Não responde				
Total	26	100	25	100

Tabela nº 33 - Impacto dos programas de Acção Social no âmbito do combate à exclusão social

	Crianças não institucionalizadas		Crianças institucionalizadas	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Razoáveis	2	7.7		
Bom	13	50	7	28
Muito bom	11	42.3	18	72
Não responde				
Total	26	100	25	100

Quando indagamos se a política de Acção Social tinha algum efeito no processo de integração social de cada uma das crianças, os inquiridos foram, na sua totalidade, unânimes em afirmar que sim.

Facto curioso, é que, a despeito de avaliarem positivamente os programas e os respectivos impactos, as crianças quando inquiridas sobre se conheciam ou não a estratégia de Acção Social sobre a criança, mostraram, quase um total desconhecimento, como se pode ver na tabela que se segue.

Tabela nº 34 - Conhecimento sobre a existência da Estratégia da Acção Social sobre a Criança

	Crianças não institucionalizadas		Crianças institucionalizadas	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Sim			2	8
Não	26	100	23	92
Total	26	100	25	100

8.4 Análise comparativa da avaliação de políticas e programas dos Municípios de Maputo e Beira

No que concerne ao grau de satisfação das Mulheres Chefes de Agregado, perante os programas de combate à pobreza e à exclusão social, constata-se que no Município da Beira, o grau de satisfação das Mulheres Chefes de Agregado é mais alto em 84%, contra 44%, no Município de Maputo, o que revela uma considerável diferença.

Todavia, no ponto de vista de integração social constata-se que em ambos os municípios, as Mulheres Chefes de Agregado não vêm com tanta expectativa a sua efectiva inserção social. É assim que, apesar de terem revelado alto grau de satisfação, só 38% das Mulheres Chefes de Agregado inquiridas na Beira, mostraram acreditar na sua efectiva integração social, enquanto no Município de Maputo apenas 10% é que acreditam.

O cúmulo do descrédito encontrou a sua expressão máxima, quando procuramos avaliar o impacto da Política de Género, que, por sinal, revela no Município da Beira apenas 24% de aceitação, contra 14% no Município de Maputo.

No que concerne às Crianças Órfãs e Vulneráveis, pode afirmar-se que relativamente ao impacto dos programas, na melhoria da qualidade de vida das mesmas, denota-se não ter havido a necessária compreensão nas crianças inquiridas. Basta, para tanto, verificar que no Município da Beira, por exemplo, 100% disseram que o impacto era positivo, ao passo que no Município de Maputo, apenas 4% de crianças não à guarda de instituições e 8.3% à guarda disse que o impacto era positivo.

Refira-se que, para o caso de Maputo, por exemplo, as percentagens de não resposta são de 96% dos não à guarda e 70.8% dos à guarda de instituições.

Estes dados demonstram de forma inequívoca que as crianças à guarda de instituições revelam mais capacidade de resposta que as outras.

O ambiente sócio educativo das instituições e a disciplina na programação de estudos colectivos ou individuais e outras actividades de índole cultural, bem assim, as condições alimentares, podem contribuir para a explicação da diferença da qualidade de resposta das crianças à guarda das instituições. Isto, relativamente às outras, que, porventura não encontrarão as mesmas condições de vida e o mesmo ambiente sócio familiar similar, nas famílias - maioritariamente substitutas ou chefiadas por mulheres e/ou crianças sem condições sócio económicas.

Curiosamente, quanto ao impacto dos programas de Acção Social, no âmbito do combate à pobreza e exclusão social, no Município da Beira, os mesmos são considerados bastante positivos, contrariamente ao caso do Município de Maputo, onde o grau de satisfação varia de 44% a 58.3%, respectivamente para as crianças não à guarda de instituições e à guarda de instituições

Considerando aquilo que foram os nossos objectivos e a hipótese principal do presente trabalho, pode concluir-se que eles foram alcançados e a hipótese confirmada.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente capítulo, compreenderá, duas partes, devendo a primeira ser constituída pela sùmula do que extraímos de todo o percurso de investigação em geral e do trabalho de campo em particular.

A segunda parte, procurará explanar, ainda que de forma sucinta, o cerne do que pretendemos que seja a nossa contribuição para ajudar o trabalho dos fazedores e implementadores de Políticas Públicas para a área da Acção Social em geral, e para a mesma área, mas desta vez virada para o nível municipal, em particular.

CONCLUSÕES

Quando iniciamos esta longa epopeia, almejando desvendar quão as políticas sociais vigentes, contribuía para a redução da pobreza e consequentemente, da exclusão social de mulheres e crianças em estado de vulnerabilidade, ou mais concretamente de Mulheres Chefes de Agregado e Crianças Órfãs e Vulneráveis, nos municípios de Maputo e Beira, três convicções principais aguçavam a nossa curiosidade:

A primeira tem a ver com o facto de, a despeito de o conjunto de vantagens que o processo de municipalização podia trazer, este, constituía ainda assim um colossal desafio. E este desafio colocava-se tanto para os Edís e os seus correligionários (vereadores, directores, e membros das assembleias municipais), como para os munícipes, dando, naturalmente nestes últimos, particular ênfase aos das camadas populacionais desfavorecidas.

A segunda é aquela que, em conformidade com o supracitado, tornava oportuno e pertinente aferir-se a eficácia das políticas sociais vigentes no combate a exclusão social, sejam elas de âmbito nacional ou de âmbito local.

A terceira e última, nem por isso, menos importante, prendia-se com algum cepticismo que pairava em torno da eficácia da municipalização no combate a pobreza e exclusão social, já que o processo estava a imergir num contexto sócio - económico de extrema pobreza e a herdar uma população urbana com uma “fatia” substancial de camadas vulneráveis, isto é, milhares de mães solteiras, milhares de crianças em

situação difícil, milhares de Pessoas Portadoras de Deficiência e de idosos, entre outros em situação de indigência.

Perante este cenário, constituiu nossa preocupação primária, de que imediatamente nos ocupamos, a identificação e caracterização das políticas sociais que efectivamente estavam a ser aplicadas e os moldes em que se fazia a sua territorialização, bem assim dos tipos de exclusão social predominantes.

Com efeito, descobrimos, logo na fase exploratória, que na área da acção social, nenhum município possuía uma política social local, nem como uma postura autónoma, nem, sob forma de resolução que “domesticasse” a política nacional, ou seja, que adoptasse a Política Nacional, engendrando porém especificidades que emanam das peculiaridades típicas do município, enquanto local geo - fisicamente delimitado, sócio - económica e culturalmente característico.

Nesta conformidade, os municípios aplicavam à letra as políticas nacionais; na circunstância e dado o nosso objecto, as políticas em referência eram as de acção social, de género e as inerentes a área da criança, nomeadamente: a estratégia de atendimento a criança e o Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis.

A territorialização destas políticas era feita, mormente, por associações nacionais afins a estas áreas, tais como: organizações não governamentais estrangeiras e instituições de solidariedade como por exemplo as religiosas, sem descorar uma e outra iniciativa do empresariado, que, no âmbito da responsabilidade social ou de mecenato, num e noutro caso interviam em acções do “tipo cirúrgico”.

Assim, sem pôr de parte certas acções de incidência directa, executadas pelas estruturas municipais responsáveis pelo pelouro de acção social, importa realçar que as estruturas supracitadas assentavam e privilegiavam o seu papel mais na área de lobby e advocacia para a mobilização de fundos e apoios multiforme, na área de coordenação das acções, na supervisão técnica e na gestão e administração de recursos financeiros e patrimoniais.

O não fortalecimento da sua função de liderança e controle sobre a implementação de planos, programas e projectos do sector de acção social versus o fortalecimento do papel de implementador por parte dos parceiros, a não priorização do sector, no ponto de vista de orçamentação, quer a nível estatal, quer a nível municipal e a não desvinculação do sector da acção social relativamente ao da saúde, ao nível local,

constituem factores que, em grande medida, contribuem para a não dignificação e pujança do sector, fraca credibilidade da sua actuação e relativa insignificância dos impactos das suas acções.

A este conjunto de factores, acresce-se ainda a coexistência de estruturas com indefinição ou ambiguidade de papéis, áreas e zonas de actuação.

Para o caso da Cidade de Maputo, temos a Direcção da Mulher e Acção Social da Cidade, e temos também a Vereação da Saúde, Mulher e Acção Social, dentro do município, duas estruturas independentes cujas actuações umas vezes se complementam, outras vezes se confundem e outras ainda, pura e simplesmente colidem.

O mesmo acontece na Cidade da Beira, onde temos a coabitarem e a actuar em concomitância, a Vereação da Saúde, Mulher e Acção Social dentro do município, a Direcção da Mulher e Acção Social da Cidade e ainda a Direcção Provincial da Mulher e Acção Social de Sofala²².

O fortalecimento da função de liderança e controle sobre programas e projectos, a desvinculação do sector da acção social do da saúde, o significativo reforço orçamental e a definição de estatutos, competências, áreas de jurisdição e de mecanismos de articulação, podem, em última instancia constituir a panaceia necessária.

Para além das reflexões que, em jeito de conclusão, até aqui apresentamos, importa realçar que, resumindo e concatenando de tudo quanto colhemos dos debates e evidências empíricas, podemos destacar ainda:

A territorialização das políticas sociais da área da acção social, não podem ser vinculada e equacionada de forma directa ao desempenho dos municípios, pois, a responsabilidade de executar grande parte das acções está mais nos parceiros do que nos municípios;

Na verdade, em nenhum município, dos que fazem parte do nosso universo, encontramos alguma política municipal da área da acção social;

²² Refira-se que Sofala é a província cuja capital é a Cidade da Beira

Em virtude dos municípios não tomarem as rédeas dos processos de planificação e implementação das acções principais do sector, pouco é o seu controlo na definição de prioridades e alocação de orçamentos;

A aplicação das políticas, nos dois municípios e o consequente grau de satisfação do grupo alvo nos mesmos são respectivamente mais efectivos e altos no Município da Beira do que no Município de Maputo. Em nossa opinião, estes factos podem explicar-se pelo efeito de complementaridade da actuação concomitante de serviços, perante uma população que é relativamente menor, comparada com a do Município de Maputo. Outro factor explicativo a considerar pode ser o da competitividade subjectiva de duas forças políticas co-actuates no mesmo espaço municipal, já que o município da Beira se encontrava sob presidência de um partido da oposição e as duas direcções (da cidade e da província) estavam sob direcção do partido no poder.

A falta de um sistema organizado de estatísticas do sector constituiu um factor que não permitiu uma actuação omnisciente ou mais racional e que até certo ponto também claudicou a eficiência e brio durante nossa pesquisa. Dos poucos dados que existem, são de fontes dispersas, algumas delas sem legitimidade técnico-legal, o que faz com que estes dados, nalguns casos, não inspirem confiança e noutros, não tenham significância estatística;

Todavia, há, embora de forma diferenciada, entre os dois municípios, alguma efectividade das políticas em estudo. Porém, a aplicação das políticas precisa de ser melhorada, quer na abrangência, como no aperfeiçoamento das mesmas, criando políticas sociais municipais onde se justifique e melhorando o quadro conceptual da estrutura responsável pela acção social, e bem assim o seu *modus operandi*.

Considerando a insignificância revelada pelos resultados do trabalho de campo inerente ao impacto dos programas em vigor, somos compelidos a concluir que a despeito do problema da exclusão social, que é objecto das políticas de combate a pobreza e exclusão social vigentes, há um outro problema que, por sinal, envolve uma camada populacional maior que aquela que é dos atendidos pelos beneficiários dos programas existentes. Queremos aqui nos referirmos os vítimas da não inclusão; o que implica não só melhorar as políticas de combate à exclusão, mas também, e acima de tudo, criar políticas verdadeiramente inclusivas.

Quando nos propusemos a desenvolver a presente pesquisa, era nossa convicção que encontraríamos nos municípios algumas políticas sociais locais da área da acção social a serem aplicadas exclusivamente ao nível dos municípios e políticas nacionais, a serem aplicadas em territórios não municipalizados, quais sejam os de Marracuene e de Caia.

No entanto, pelo trabalho de campo foi possível verificar que, na verdade, não existem políticas municipais da área da acção social. Portanto, tanto os municípios, como os distritos em causa, aplicam mesmas políticas nacionais (da Acção Social, do Género e do Atendimento à Criança).

Por outro lado, constatou-se também que tanto nos municípios como nesses distritos, o papel implementador está mais subjacente a parceiros do que aos municípios e administrações distritais, cabendo a estes últimos a função de coordenar e super visar.

O outro aspecto prende-se com a questão do orçamento. É que a acção social ao nível do distrito não tem dotação orçamental, os planos económicos e sociais dos distritos neste sector, são suportados financeiramente pelos parceiros e as respectivas direcções provinciais, que articulam com os parceiros actuates nesses territórios. Tanto é assim que, casos há, em que deslocações de técnicos e dirigentes do sector a nível distrital, chegam a ser suportadas financeiramente pelos parceiros. E isto por um lado fragiliza a imagem do sector e por outro não dignifica nem a instituição nem aos quadros envolvidos. O distrito de Caia e a organização Save the Children, podem, para tanto, constituir exemplo bastante.

Mesmo em caso de calamidades, toda gestão é macrocefálica. Além de mais, não há, nesses territórios, número de instituições de acção social, isto é creches, infantários, lares de idosos, entre outros. Que justifique a efectivação de um estudo comparativo desta natureza, nem evidências de algum empresariado que faça investimentos nessa área, quer no âmbito de mecenato, quer no âmbito de responsabilidade social. Daí que não julgamos procedente a existência de um capítulo específico que comparasse a territorialização das políticas no meio urbano e no meio rural.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta o quadro teórico – conceptual, as reflexões que produzimos em torno da Política da Acção Social, e os resultados da nossa pesquisa, no interesse de deixar aqui a nossa contribuição para os vindouros processos de revisão, formulação, e ou aperfeiçoamento de políticas sociais sectoriais ou nacionais em geral, e municipais, em particular parece-nos importante apresentar algumas recomendações, a saber:

V. II. I Âmbito geral

Dado que a actual política nacional da acção social nos moldes em que foi concebida, (mas virada para os grupos alvo do sector desprovida do carácter transversal e aprovada pelo conselho de ministros), se revela mais sectorial do que nacional, há toda uma urgência de se desencadear um amplo debate com vista a produzir-se uma política nacional de acção social, provida de uma certa transversalidade e aprovada pela Assembleia da República.

Para o efeito, o debate, deverá envolver os sectores da Mulher e Acção Social, Saúde, Educação, Combatentes e Justiça. Consequentemente a política deverá integrar as seguintes áreas:

- Sector da Mulher e Acção Social, correspondente a áreas de Mulher, criança, pessoas portadoras de deficiência, idosos, reclusos, toxicodependentes, e doentes crónicos em estado de vulnerabilidade;
- Sector da Saúde, correspondente a áreas de assistência médica e medicamentosa, tratamento e referência ao sector da Mulher e Acção Social, provisão de meios de compensação que impliquem uma assistência especializada, tais quais, prótese, canadianas, óculos de vista, entre outros;
- Sector da Educação, correspondente a área de acção social escolar;
- Sector de Combatentes, correspondente a áreas de assistência social aos combatentes reformados e militares portadores de deficiência
- Sector da Justiça, correspondente a área de desenvolvimento da acção social prisional ou penitenciária, tendo em vista a reinserção social dos reclusos, e

outro tipo de assistência para os que estiverem em outro estado de vulnerabilidade.

- Tendo em conta a avolumada proporção de populacionais vulneráveis na população Moçambicana em geral e considerando que o Ministério da Mulher e da Acção Social, é quem deve dirigir o processo da redução da pobreza das camadas populacionais desfavorecidas, urge introduzir uma orçamentação na óptica da redução de pobreza dos grupos alvo da acção social em geral e não só tendo em conta ao género.

V.III. Âmbito Municipal

Por forma a agilizar e facilitar os processos de elaboração de políticas públicas municipais do sector, a política nacional retro citada, pode conter um comando geral, que indique os parâmetros principais da política municipal competente.

A semelhança do que se têm feito em outras áreas, poderão ser aprovadas ao nível dos municípios algumas políticas pública municipais, que contenham orientações sobre como proceder relativamente a problemas inerentes a institucionalização ou não de crianças, pessoas portadoras de deficiência, idosos, e doentes mentais, em estado de vulnerabilidade.

Tendo em conta a transversalidade, plasmada na política nacional, poderão ser desenhadas políticas municipais, contendo medidas específicas, inerentes á aquisição, distribuição, e/ou construção de meios de compensação, bem assim inerentes a redução de barreiras arquitectónicas ou de mobilidade.

Tendo em conta o facto de existirem mais indivíduos vulneráveis mas não contemplados pelos programas em relação àqueles que são assistidos pelos programas de combate à pobreza e exclusão social parece-nos de considerar a hipótese de se reformular a filosofia e os programas de protecção social tendo em vista a aprovação e implementação de políticas mais inclusivas. Ou seja, em vez de existir uma multiplicidade de programas atendendo um número insignificante, poder-se-ia sistematizar os programas de modo a que sejam poucos, mas com maior cobertura.

Para o efeito, há que se pensar no reforço institucional de forma a criar-se serviços sociais municipalizados mais próximos dos utentes com técnicos

especializados e mecanismos através dos quais se pode gerar receitas para reforçar a dotação orçamental quer do estado quer municipal para este sector.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Obras Científicas

ALMEIDA, Ana Nunes de (2009) Para uma sociologia da infância: jogos de olhares, pistas para a investigação. 1ª Edição. Imprensa de Ciências Sociais. Lisboa.

AMIN, Samir, et alii, 2005, AFRIQUE Exclusion programmée ou renaissance, Maisonneuve & Larose, Paris.

ARAÚJO, Emília (2002) Pobreza. in Rui Maia (coord.) Dicionário de Sociologia. Porto Editora, 286-287.

ARAÚJO, Manuel de (1997), Geografia dos povoamentos: assentamentos humanos, urbanos e rurais, Ed. Livraria Universitária, Maputo.

BAPTISTA, Luís V. (1999) Cidade e Habitação Social, Celta Editora. Oeiras.

BAPTISTA, Luís V, et al. (2003) Etnografias Urbanas, Celta Editora. Oeiras.

BENTO, António & Elias Barreto (2002) Sem-amor, sem-abrigo. 1ª Edição. Climepsi Editores. Lisboa.

CAPUCHA; Luís, Desafios da POBREZA, 2007, Celta Editora, Lisboa.

CASTELLS, Manuel (2003) O Fim do Milénio. A Era da informação: Economia, Sociedade e Cultura, volume II, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

CASTEL, Robert, 2007, Les métamorphoses de la question sociale, Ed. Fayard, Galimard, Paris.

CISTAC, Gilles (2001) Manual de Direito das Autarquias Locais, Edição Livraria Universitária, Maputo.

COMICHE, Eneas (2001) *Da adesão ao Grupo BAD e às Instituições de Bretton Woods, Consequências: a experiência de Moçambique*. Palestra apresentada na Associação Moçambicana de Economistas.

CORDEIRO, Graça Índias et al (2003) Etnografias Urbanas, Celta Editora, Oeiras.

COSTA, Manuel da Silva (2002) Acção Social. Rui Maia (coord) Dicionário de Sociologia. Porto Editora, 9-10.

COSTA, Alfredo Bruto da (2008) Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo. Gradiva. Lisboa.

COSTA, Alfredo Bruto da (1998) Exclusões Sociais, Gradiva.

DIOGO, Fernando, Pobreza, Trabalho, Identidade, 2007, Celta Editora, Lisboa

DUARTE, Maria Palmira de Moraes Pinto, Rumos para o Serviço Social em Moçambique, I.S.C.S.P.U., 1964-1965 Companhia nacional Editora, Lisboa.

ECO, Humberto (1988) Como se faz uma tese em Ciências Humanas, Editorial Presença, Lisboa.

FELICIANO, José Fialho e tal (2008) Protecção Social, Economia Informal e Exclusão Social nos PALOP. Príncípa Editora. Portugal.

FERNANDES, António José (1995) Métodos e Regras para Elaboração de Trabalhos Académicos e Científicos, 2ª Edição, Porto Editora, Porto.

FIGUEIREDO, A. dos Santos, A Vida Social, Publicada Pela Comissão Encarregada da Representação da Colónia, S.G.L. Lisboa

FORTUNA, Vasco, Estruturas Económicas de Moçambique, 1918, Arquivo das Colónias, Publicação Oficial Mensal, Lisboa.

GAMELAS, Paula (2002) Apartheid. Rui Maia (coord) Dicionário de Sociologia. Porto Editora, 25-26.

GHALI, Boutros Boutros (1995) The United Nations and Mozambique (1992-1995), Volume V, Department of Public Information United Nations, New York.

GIDDENS, Anthony (2000) Sociologia. 2ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

GRAFMEYER, Yves (1995) Sociologia Urbana. Publicações Europa-América. Portugal.

IBÃNEZ, Maria José Aguilar, A Acção Social a Nível Municipal, 2001, Edição Fundação Bissaya Barreto, Coimbra.

LACOSTE, Yves (2005) Dicionário de Geografia: da geopolítica às paisagens. Editorial Teorema, Lisboa.

LESBAUPIN, Ivo (2000) Poder Local x Exclusão Social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Editora Vozes. Petrópolis.

LUNDIN, Iraê Baptista e MACHAVA, Francisco Jamisse (1996) Descentralização e Administração Municipal, Edição Fundação Friedrich Ebert em parceria com o Ministério da Administração Estatal (MAE). Maputo

MACUANE, José Jaime e Bernhard Weimer (eds) (2003) Governos locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional. MAE & AWEPA. Maputo

MAIA, Rui Leandro (2002) Urbanização. Rui Maia (coord) Dicionário de Sociologia. Porto Editora, 396.

MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria (2000) Metodologia Científica, 3ª Edição, Atlas, São Paulo.

MATUSSE, Angelo et al. (eds) (2003) As primeiras autarquias em Moçambique: realidades, conquistas, constrangimentos, perspectiva. MAE & AWEPA. Maputo.

MONTALVO, Alfredo Carvalho, 1966, Análise e Perspectivas da Previdência social em Moçambique, IV Colóquio Nacional do Trabalho da Organização Corporativa e da Segurança Social, Luanda.

MUPEDZISWA, Rodreck (1995) Social Welfare Services. Nigel Hall & Roddie Mupedziswa (eds) Social Policy and Administration in Zimbabwe. Harare, 81-106.

PATEL, Leila (2007) History of Social Welfare in South Africa. Leila Patel (ed) Social Welfare and Social Development in South Africa. Oxford University Press, Cape Town, 66-90.

PAUGAM, Serge (2003) Desqualificação Social: ensaio sobre a nova pobreza, Cortez Editora, São Paulo.

PEREIRINHA; José António, Política Social Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas, Lisboa, Universidade Aberta, Lisboa.

PORTAS, Nuno et al (2003) Políticas Urbanas: Tendências, estratégias e oportunidades, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

REVISTA QUADRIMESTRAL DO ISSSL (1991) Intervenção Social. Lisboa.

RYGAARD, Niels Peter (2006) A criança abandonada. 1ª Edição. Climepsi Editores. Lisboa

RUIVO, Fernando (2002) Poder Local e Exclusão Social, Quarteto Editora, Coimbra.

SAVAGE, Mike e WARDE, Alan (2002) Sociologia Urbana, Capitalismo e Modernidade, Celta Editora, Oeiras.

SCHMIDT, Luísa (1999) Portugal Ambiental: casos e causas, Celta Editora, Oeiras.

SILVA, Ademir Alves da (1992) Política Social e Cooperativas Habitacionais. Cortez Editora. São Paulo.

SILVA, Teresinha da, (2004) O Serviço social em Moçambique: breve retrospectiva.

SIQUEIRA, Aline C. & DELL'AGLIO, Debora D. (2006) O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v18n1/a10v18n1.pdf>

UNICEF (2006) A pobreza na infância em Moçambique: uma análise da situação e das tendências. Maputo.

XIBERRAS, Martine (1996) As Teorias da Exclusão: para uma construção do imaginário do desvio. Instituto Piaget. Lisboa.

WEBER, Lídia N. D. (s/d) Quero que alguém me chame filho: abandono, pobreza, institucionalização e do direito a convivência familiar. <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id117.htm?impressao=1&>

Documentos Jurídico-legais

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Poder Local (1996) Divisão Territorial e Toponímia. Maputo

BOLETIM OFICIAL DE MOÇAMBIQUE (1971) I Série, Número 114. Imprensa Nacional de Moçambique. Lourenço Marques.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (2004). Imprensa Nacional de Moçambique. Maputo

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (1990). Imprensa Nacional. Maputo

DAUTO, Ussumane Aly (1999) Legislação Eleitoral. Edição do autor. Maputo.

Decreto 59/74, de 27 de Julho (1974) Boletim Oficial de Moçambique, I Série – N° 87.

Decreto Presidencial n° 28/90 de 10 de Setembro

Diploma Ministerial n° 14/96 de 21 de Fevereiro, Ministério para a Coordenação da Acção Social

Decreto Presidencial n° 3/95, de 25 de Agosto

Decreto 6/75, de 18 de Janeiro. BOLETIM DA REPÚBLICA (2007) I Série – N° 19, 4° Suplemento. PRINCIPAL LEGISLAÇÃO PROMULGADA PELO GOVERNO DE TRANSIÇÃO: de 28 de Setembro de 1974 a 27 de Março de 1975 (1975). Imprensa Nacional de Moçambique.

Decreto Presidencial n° 8/2000, de 16 de Maio (Boletim da República, I Série – N° 19, Suplemento)

Decreto Presidencial n° 13/2005, de 4 de Fevereiro (Boletim da República, I Série – N°5, Suplemento, 2005:2).

Diploma Legislativo n° 2756, de 17 de Junho de 1967, Imprensa Nacional de Moçambique, Lourenço Marques.

Estratégia da Acção Social sobre a Criança (1998) Conselho de Ministros.

Fórum Mulher (2006) Compilação de Instrumentos Internacionais e Regionais de Defesa dos Direitos Humanos das Mulheres

Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis (PACOVIS) 2006-2010. Conselho de Ministros. Maputo.

Plano Nacional de Acção para a Criança (PNAC) 2006-2010. Conselho de Ministros. Maputo.

MOÇAMBIQUE: Competências dos Órgãos Centrais do Ministério da Saúde e Assuntos Sociais: Despacho de 10 de Dezembro de 1974, Imprensa Nacional, Lourenço Marques.

Resolução 5/80, de 26 de Junho (Boletim da República, I Série, Número 25, 2º Suplemento)Lei 6/86, de 25 de Junho (Boletim da República, I Série, Número 30, 4º Suplemento)

Lei nº8/2003, de 19 de Maio (Boletim da República, I Série - Nº 20).

Lei número 3/2008, de 2 de Maio (Boletim da República, 1ª Série, Nº 18)

Lei número 4/2007, de 07 de Fevereiro (Lei sobre a Protecção Social)

Lei número 10/2004, de 25 de Agosto

Despacho de 10 de Dezembro de 1974, página 20 pag58

Despacho de 10 de Dezembro de 1974, página 20-23 pag61

Despacho de 10 de Dezembro de 1974, página 23 pag62

Política da Acção Social (1998) Conselho de Ministros.

Política do Género (Boletim da República, I Série – Nº 19, 4º Suplemento, 2007)

Relatórios

Arquivo das Colónias, Publicação Oficial e Mensal, Volume III, Julho-Dezembro, 1918: 264-267

DNDA (2003) Dossier da III Reunião Nacional dos Municípios, Imprensa Universitária. Maputo

MINISTERIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL, Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (2002) Folha Informativa dos Municípios II, Maputo.

MINISTERIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (2003) Projecto de Desenvolvimento Municipal. Componente da Reforma legal e Institucional. Finanças Municipais.

MINISTERIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (2003) Projecto de Desenvolvimento Municipal. Componente da Reforma legal e Institucional. Diagnostico dos 33 Municípios e Pré - Políticas de Desenvolvimento Autárquico.

MINISTERIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (2004) Projecto de Desenvolvimento Municipal. Componente da Reforma legal e Institucional. Serviços Municipais de Utilidade Pública.

MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2010)
Pobreza e bem-estar em Moçambique: terceira avaliação nacional.

PNUD (2006) Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2005

Sociedade de Estudos da Colónia de Moçambique (1950) Lourenço Marques,
Ano XX –Boletim 66, Julho-Setembro

UNFPA (2007) A Situação da População Mundial 2007: Desencadeando o
Potencial de Crescimento Urbano.

Páginas da Internet

<http://www.naturlink.pt/canais/artigo.asp?iCanal=1&iSubCanal=11&iArtigo=21442&iLingua=1>

[http://www.indexmundi.com/pt/africa_do_sul/taxa_de_inflacao_\(precos_ao_consumidor\).html](http://www.indexmundi.com/pt/africa_do_sul/taxa_de_inflacao_(precos_ao_consumidor).html)

<http://www.negocios.pt/default.asp?CpContentId=315574>)

http://en.wikipedia.org/wiki/Zimbabwe_African_National_Union

<http://www.oanda.com/convert/fxhistory>

www.oecd.org/dataoecd/49/22/1826764.pdf

www.nlsa.ac.za/NLSA/docs/bibliophilia2005%20-%20ddrijfhout.pdf

ANEXOS

I. GUIÃO DE ENTREVISTA PARA ANÁLISE DO GRAU DE ENVOLVIMENTO DOS GRUPOS ALVO E EFECTIVIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A ser preenchido pelo entrevistador

Local _____ Data _____ Ano _____ Hora de início _____

Duração da Entrevista _____

I Grupo

Qual foi o motivo que lhe fez pertencer a este grupo?

Pertence à alguma associação?

Sim _____

Não _____

Se sim, qual?

Tem recebido algum subsidio ou outro tipo de apoio

Sim _____

Não _____

4. Em que medida é que os programas em que participa melhoraram a tua vida?

5. De modo geral como é que classifica os programas de acção social no âmbito do combate à :

pobreza

muito bom _____ bom _____ razoáveis _____

mediocres _____ maus _____ muito maus _____

exclusão social

muito bom _____ bom _____ razoáveis _____

mediocres _____ maus _____ muito maus _____

II Grupo

6. Conhece a política nacional de acção social ?

Sim _____

Não _____

7. Fale de pelo menos três princípios da política nacional de acção social

8. A política de acção social tem tido efeito no processo da sua integração social ?

Sim _____

Não _____

8.1 Se sim, dê alguns exemplos.

Se não, porquê ?

Em sua opinião, o que é que falta para as políticas da (acção social, mulher, e ou da criança) produzirem melhor impacto?

III Grupo

Perguntas de caracterização individual

Nome _____

Idade _____

Sexo _____

Estado civil _____

Grau de religiosidade :

É crente ?

Sim _____

Não _____

Se sim qual é a religião?

Nível de instrução ?

EP1 _____

EP2 _____

Secundário _____

Universitário _____

Observação:

II. GUIÃO DE ENTREVISTA PARA OS TITULARES DOS MUNICÍPIOS OU CHEFES DOS PELOUROS DE SAÚDE E ACÇÃO SOCIAL

A ser preenchido pelo entrevistador

Local _____ Data _____ Ano _____ Hora de
início _____

Duração da Entrevista _____

I Grupo

1. Quais são as prioridades do programa quinquenal do Município?

1.1. Qual é o lugar das COVs no conjunto das prioridades?

1.2. Qual é o lugar das MCAs no conjunto das prioridades?

2. Qual é a política social principal que utiliza?

2.1. Qual o seu âmbito? Nacional, municipal ou ambos?

2.2. Existe alguma política, estratégia ou resolução aprovada pelo Município que esteja em uso?

Sim ou não?

Se sim, qual ou quais?

3. Existe alguma política municipal aprovada antes da autarcização e que esteja em vigor?

Sim ou não?

Se sim, indique qual ou quais e de que sector?

4. Existem programas específicos para as COVs ou MCAs?

Sim ou não?

Se sim, indique quantos e quais?

4.1. Qual é o orçamento disponibilizado para estes programas e o que significa em termos percentuais relativamente ao valor global?

4.2. Quais são os critérios de legibilidade para ter acesso aos apoios?

4.3. Quanto tempo leva da solicitação a prestação do apoio?

4.4. A quantas COVs e MCAs estes programas beneficiam?

4.5. Que impacto tem tido sobre os grupos alvo?

4.6. Em que medida é que os programas em curso contribuem para combater a exclusão social destes grupos específicos (COVs e MCAs)?

4.7. Como avaliam o impacto dos programas?

4.8. Como avaliam a satisfação dos beneficiários (mau, razoável, bom e muito bom)?

5. Existem projectos específicos para as COVs ou MCAs?

Sim ou não?

Se sim, indique quantos e quais?

5.1. Qual é o orçamento disponibilizado para estes projectos e o que significa em termos percentuais relativamente ao valor global?

5.2. Quais são os critérios de legibilidade para ter acesso aos apoios?

5.3. Quanto tempo leva da solicitação a prestação do apoio?

5.4. A quantas COVs e MCAs estes projectos beneficiam?

5.5. Que impacto tem tido sobre os grupos alvo?

5.6. Em que medida é que os projectos em curso contribuem para combater a exclusão social destes grupos específicos (COVs e MCAs)?

5.7. Como avaliam o impacto dos projectos?

5.8. Como avaliam a satisfação dos beneficiários (mau, razoável, bom e muito bom)?

6. Os beneficiários destes programas participam regularmente em actividades e ou reuniões organizadas pelo Município?

Sim ou não?

Se sim, qual tem sido o nível de participação (mau, razoável, bom e muito bom)?

7. Qual é a percentagem dos seguintes grupos populacionais na população urbana geral?

Crianças

Mulheres

8. Quais são os principais problemas que os grupos populacionais em estudo enfrentam?

8.1. Quais foram as acções ou medidas tomadas pelo Município para a solução destes problemas?

8.2. Terão sido, a este propósito, alocados meios e criados serviços específicos?

Sim ou não?

Se sim, que meios?

E que serviços?

9. Qual é o papel da sociedade civil no combate a exclusão social?

9.1. De que maneira a sociedade civil participa neste combate?

9.2. Qual o volume de investimentos com que a sociedade civil participou?

9.3. E qual tem sido a comparticipação do Estado?

9.4. Qual é o impacto da comparticipação da sociedade civil na vida dos grupos alvo?

10. Quais são os constrangimentos existentes no processo?

De carácter natural (calamidades)

De ordem financeira

De índole sócio-cultural

11. Perguntas de caracterização pessoal

Nome

Idade

Estado Civil

Grau de instrução

Profissão

Função

Religiosidade: é crente? Sim ou não?

Se sim, é praticante?

III.Caracterização dos entrevistados

LISTA DE CRIANÇAS_GERAL							
Nº Ord.	Nome do entrevistado	Idade do entrevistado	Sexo do entrevistado	Estado civil	Professa alguma religião	A religião que professa	Nível de instrução
1	Felismina Zaqueu	12	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
2	Ana Fernando	15	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
3	Cremilde	13	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
4	Marcelina Lourenço	16	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
5	Elsa Alberto	15	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
6	Alsione	12	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
7	Luis Fabião Matsinhe	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
8	Caetano Josefa Mabote	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
9	Acácio Militão	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão	EP2

	Júnior					na colheita)	
10	Celina José Bernardete	10	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
11	Rosalina Percina Daniel	13	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
12	Manuel David Ambrósio	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
13	Carlos Samita Ponja	14	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
14	Binadiana Domingos Inês	11	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
15	Regina António	13	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
16	Amélia José	10	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
17	Clara Angelo Zinha	11	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
18	Rofino Agostinho	12	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
19	Rosa Ricardo	13	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
20	Daniel Orlando	15	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão	EP2

	Tomocene					na colheita)	
21	Mércia	9	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
22	Maria florinda	14	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
23	Joana Salmina	12	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
24	Olga Raela	10	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
25	Sérgia da Luisa	10	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
26	Frank Sebastião	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
27	Admiro Muchanga	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
28	Lírio Teriado	11	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
29	Abdul Cassamo	11	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
30	Cláudio Américo	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
31	Filimone Mabote	12	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão	EP1

						na colheita)	
32	Inácio Macário	10	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
33	Edilson Dimande	12	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
34	Jonas Mimbiri	12	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
35	André José Mondlane	12	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
36	Kofi Anan Orlando	9	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
37	João vasco Nhare	8	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
38	Manuel Marqueza Gabriel	14	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
39	João Guimarães	13	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
40	Eugénio Lurdes Machava	13	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP2
41	Edgar Elisa Zandamela	12	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
42	Daniel Avelino	12	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
43	Alexandre Raimundo Massango	11	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1

44	Arsénio Artur Banze	14	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
45	Filipe Carlos Manglazo	12	Masculino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
46	Felisberto Armando	14	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
47	César Ermenegildo	12	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
48	Fernando José	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
49	Eugénio Augusto	13	Masculino	Solteiro	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
50	Josefa Sozinho	17	Feminino	Solteiro	Não	.	ESG
51	Deolinda Minez	10	Feminino	Solteiro	Não	.	EP1
52	Augusto Sozinho	17	Masculino	Solteiro	Não	.	ESG
53	Felisberta Djabula	13	Masculino	Solteiro	Não	.	EP2
54	Bernardo Nhausse	16	Masculino	Solteiro	Não	.	EP2
55	Celma João Joaquim	15	Feminino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	ESG
56	Augusta	16	Feminino	Solteiro	Não	.	EP1

	Pais Morais						
57	Joaquim Dausse	13	Feminino	Solteiro	Não	.	EP1
58	Belmiro António	15	Masculino	Solteiro	Não	.	EP2
59	Conceição dos Santos Mbereki	15	Feminino	Solteiro	Não	.	EP2
60	Cremilda Jorge Zaura	16	Feminino	Solteiro	Não	.	EP2
61	Jorge Sixpense	14	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP2
62	João Francisco	14	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP2
63	Elias Fernando	16	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP2
64	José Ndapua	15	Masculino	Solteiro	Não	.	EP2
65	Maria José Darula	13	Feminino	Solteiro	Não	.	EP2
66	Maria João	16	Feminino	Solteiro	Não	.	EP1
67		14	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	ESG
68	Pedro António	14	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP1

69	Zacarias	11	Masculino	Solteiro	Não	.	EP1
70	Felismina José	15	Feminino	Solteiro	Não	.	EP2
71	Xavier Gusavo	16	Masculino	Solteiro	Não	.	ESG
72	Maria Helena Bastos	14	Feminino	Solteiro	Não	.	ESG
73	Felizardo Apolo	16	Masculino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
74	Amélia Destanço	13	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
75	Joaquim Dambajo	14	Masculino	Solteiro	Não	.	EP2
76	António João	16	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
77	Joaquim Manuel Dausse	16	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	ESG
78	José Real Pinto	17	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	ESG
79	Delfina Castigo	15	Feminino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	ESG
80	Teresa Maenga	15	Feminino	Solteiro	Sim	Não especifica	EP2
81	Felizardo João	15	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
82	Francisco João Mbezi	14	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	EP2

83	Alberto João	16	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
84	Anísia Pascoal Jaime	16	Feminino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
85	Anita Manuel Paulo	17	Feminino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
86	Alberto Pedro Fernando	17	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
87	José Luis	16	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
88	Joaquim João Manuel	19	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
89	Manuel Nelson Duarte	19	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	EP2
90	Célia João	13	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	ESG
91	Rosa Inácio António	15	Feminino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP1
92	Benjamim João	12	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP2
93	Teresa Joaquim António	11	Feminino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP1
94	Ana Daniel Zeca	13	Feminino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de	EP2

						cristã	
95	Ana Manuel Joaquim	14	Feminino	Solteiro	Sim	Não especifica	EP2
96	Romeu Fernando João	17	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
97	Ivan Roberto Joaquim	14	Masculino	Solteiro	Sim	Não especifica	ESG
98	Jamila Maria Pedro	13	Feminino	Solteiro	Sim	Não especifica	EP2
99	Lino Farias	15	Masculino	Solteiro	Sim	Internacion al corpo de cristã	EP2
100	Maria Bique	13	Feminino	Solteiro	Sim	Não especifica	EP2
Total	100	100	100	100	100	82	100
LISTA DE MÃES_GERAL							
Nº Ord .	Nome do entrevistado	Idade do entrevistado	Sexo do entrevistado	Estado civil	Professa alguma religião	A religião que professa	Nível de instrução
1	Dacilina Manungo	Não sabe	Feminino	Divorcia da	Sim	Protestante	EP1
2	Isabel António	57	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	EP1

	Ngoca						
3	Teresa Fabião Matavel	59	Feminino	Separad a	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
4	Angelina José Cháuque	46	Feminino	Separad a	Sim	Protestante	EP1
5	Lúcia José Machel	47	Feminino	Separad a	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
6	Rosa Maria Sambo	47	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	EP1
7	Saulina Caetano	Não sabe	Feminino	Casada	Sim	Protestante	EP1
8	Margarida Júlia Machava	Não sabe	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
9	Flora Pedro Nhabanga	37	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP1
10	Alda Francisco Wate	Não sabe	Feminino	Divorcia da	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
11	Isabel Assa Butana	55	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP2
12	Amélia Ngomane	59	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
13	Regina João Baloi	Não sabe	Feminino	Separad a	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
14	Isabel Amadeu	57	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP2

15	Bendita Manuel Eugénio	31	Feminino	Separad a	Sim	Muçulmana	EP2
16	Celeste José Muchanga	45	Feminino	Viuva	Não	.	Sem escolarizã o
17	Cecília sabão Muchanga	Não sabe	Feminino	Separad a	Sim	Católica	Sem escolarizã o
18	Mariana Mabica	Não sabe	Feminino	Separad a	Sim	Católica	EP2
19	Maria david Manhiça	59	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP1
20	Maria Chongo	60	Feminino	Casada	Sim	Protestante	EP1
21	Catarina Boavida Cuna	49	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP2
22	Sara Fabião Munguambe	45	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP1
23	Maria Fabião Ombe	39	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP1
24	Alice Machangua na	46	Feminino	Separad a	Sim	Protestante	EP1
25	Alda Estevão Langa	54	Feminino	Separad a	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
26	Joana Cossa	50	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o

27	Fatima dos Santos	36	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP1
28	Matilde Abílio	59	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP1
29	Virgínia Jorge	53	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
30	Ecerina Vilanculos	56	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
31	Balbina Isaquias	50	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
32	Alda Valente	50	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
33	Cacilda Mabjaia	65	Feminino	Viuva	Sim	Assembleia de Deus	EP1
34	Flora Romão	33	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
35	Gilda Novela	48	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
36	Anita Senete	57	Feminino	Casada	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
37	Maria João Novela	50	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP1
38	Salmina Matavel	Não sabe	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o

39	Alice José	Não sabe	Feminino	Casada	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
40	Atália Joaquim Tchemo	45	Feminino	Casada	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
41	Regina Armando Nhabanga	60	Feminino	Casada	Sim	Protestante	EP1
42	Raquel João Niquisse Nhabomba	49	Feminino	Separad a	Sim	Católica	EP2
43	Elizanda Tsicanhane Vilanculos	54	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP1
44	Isabel José Pondzo	Não sabe	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
45	Cacilda Feliciano Sidumo	48	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
46	Ana Alexandre Simango	44	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP2
47	Argentina Matavel	59	Feminino	Separad a	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
48	Elisa Tovela	42	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP1
49	Carolina Domingos	48	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	Sem escolarizã o
50	Victória Bato	42	Feminino	Viuva	Sim	Protestante	EP2

51	Mónica Paulo	42	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	Universitário
52	Celeste Balane	25	Feminino	Solteiro	Sim	Envagélica Internacional	ESG
53	Amélia Mathe	48	Feminino	Solteiro	Sim	Presbeteriana	EP2
54	Argentina Valoi	49	Feminino	Solteiro	Sim	Presbeteriana	ESG
55	Marilú Isabel Muando	29	Feminino	Solteiro	Sim	Metodista Unida	Universitário
56	Inelda Simões	31	Feminino	Solteiro	Sim	Presbeteriana	EP2
57	Argentina Mandlate	57	Feminino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
58	Lúcia Augusto	60	Feminino	Solteiro	Sim	Presbeteriana	EP1
59	Samaira Cossa	55	Feminino	Solteiro	Sim	Presbeteriana	EP1
60	Marta Paulo	43	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	Universitário
61	Páscoa Alberto	42	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
62	Helena Zunguza	55	Feminino	Solteiro	Sim	Envagélica Internacional	EP1
63	Rita Macamo	45	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	Universitário
64	Rosa Noé	42	Feminino	Solteiro	Sim	Envagélica Internacional	ESG

						al	
65	Elsa Gimo	36	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	ESG
66	Elsa Mazango	40	Feminino	Solteiro	Sim	Velhos apóstolos	ESG
67	Rita Matentes	52	Feminino	Solteiro	Sim	Zione	EP2
68	Maria António	24	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
69	Helena Buedes	40	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	Universitário
70	Teresa Sequela	52	Feminino	Solteiro	Sim	Zione	EP1
71	Judite Armando	42	Feminino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP2
72	Lídia Zunguza	40	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
73	Maria João	31	Feminino	Solteiro	Sim	Envagélica Internacional	EP1
74	Ana Maria Ngalive	56	Feminino	Solteiro	Sim	Envagélica Internacional	EP1
75	Mahumana	38	Feminino	Solteiro	Sim	União anglicana	ESG
76	Ana Sandela	32	Feminino	Solteiro	Sim	Envagélica Internacional	EP1
77	Helena Pita	50	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP1
78	Julieta Siquisse	Não sabe	Feminino	Solteiro	Sim	Zione	Sem escolarização

79	Filipa Ricardo	30	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
80	Elina João	51	Feminino	Solteiro	Sim	Metodista Unida	EP2
81	Fieza Rodrigues	50	Feminino	Solteiro	Sim	Danqui	ESG
82	Elizabeth Kuimbra	36	Feminino	Solteiro	Sim	Velhos apóstolos	EP1
83	Maria Shitsumba	42	Feminino	Solteiro	Sim	Velhos apóstolos	EP2
84	Elisa Campira	32	Feminino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	ESG
85	Farença Cadiado	Não sabe	Feminino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
86	Ernestina da Costa Nobre	34	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	ESG
87	Emília Francisco Bova	49	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	ESG
88	Ana Macamo	43	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	ESG
89	Julieta Blaunde	45	Feminino	Solteiro	Sim	União postólica	EP1
90	Teresa João	42	Feminino	Solteiro	Sim	Zione	EP2
91	Natália da Conceição	47	Feminino	Solteiro	Sim	Protestante	EP2
92	Leopoldina Alberto	34	Feminino	Solteiro	Sim	Assembleia de Deus	EP1
93	Ana José	38	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP1
94	Virgínia Francisco	49	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP1

	Paulo						
95	Preciosa caetano	34	Feminino	Solteiro	Sim	Ussandipita	EP2
96	Mariana Elias	39	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
97	Raci Esménia	44	Feminino	Solteiro	Sim	Velhos apóstolos	ESG
98	Ana Rita Ezequiel	29	Feminino	Solteiro	Sim	Luz	EP2
99	Celeste	38	Feminino	Solteiro	Sim	Católica	EP2
100	Maria Manuel	40	Feminino	Solteiro	Sim	Vida vitoriosa	EP1
Tota l	100	100	100	100	100	99	100

A religião que professa	Nível de instrução
Protestante	EP1
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP1
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP2
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP2
Muçulmana	EP2
.	Sem escolarização

Católica	Sem escolarização
Católica	EP2
Protestante	EP1
Protestante	EP1
Protestante	EP2
Protestante	EP1
Protestante	EP1
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Católica	EP1
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Assembleia de Deus	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Católica	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP1
Católica	EP2
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP2
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP1
Protestante	Sem escolarização
Protestante	EP2
49	50

A religião que professa	Nível de instrução
Católica	Universitário
Envagélica Internacional	ESG
Presbeteriana	EP2
Presbeteriana	ESG
Metodista Unida	Universitário
Presbeteriana	EP2
Assembleia de Deus	EP1
Presbeteriana	EP1
Presbeteriana	EP1
Católica	Universitário
Católica	EP2
Envagélica Internacional	EP1
Católica	Universitário
Envagélica Internacional	ESG
Católica	ESG
Velhos apóstolos	ESG
Zione	EP2
Católica	EP2
Católica	Universitário
Zione	EP1
Assembleia de Deus	EP2
Católica	EP2
Envagélica Internacional	EP1
Envagélica Internacional	EP1
União anglicana	ESG
Envagélica Internacional	EP1
Católica	EP1
Zione	Sem escolarização
Católica	EP2

Metodista Unida	EP2
Danqui	ESG
Velhos apóstolos	EP1
Velhos apóstolos	EP2
Assembleia de Deus	ESG
Assembleia de Deus	EP1
Católica	ESG
Católica	ESG
Católica	ESG
União postólica	EP1
Zione	EP2
Protestante	EP2
Assembleia de Deus	EP1
Católica	EP1
Católica	EP1
Ussandipita	EP2
Católica	EP2
Velhos apóstolos	ESG
Luz	EP2
Católica	EP2
Vida vitoriosa	EP1
50	50

LISTAGEM DE CRIANÇAS

Local da entrevista

Maputo

Nº Ord.	Nome do entrevistado	Idade do entrevistado	Sexo do entrevistado	Professa alguma religião	A religião que professa	Nível de instrução
1	Felismina Zaqueu	12	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
2	Ana Fernando	15	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
3	Cremilde	13	Feminino	Sim	Protestante	EP1

					(comunhão na colheita)	
4	Marcelina Lourenço	16	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
5	Elsa Alberto	15	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
6	Alsione	12	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
7	Luis Fabião Matsinhe	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
8	Caetano Josefa Mabote	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
9	Acácio Militão Júnior	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP2
10	Celina José Bernardete	10	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
11	Rosalina Percina Daniel	13	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
12	Manuel David Ambrósio	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
13	Carlos Samita Ponja	14	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
14	Binadiana Domingos	11	Feminino	Sim	Protestante (comunhão	EP1

	Inês				na colheita)	
15	Regina António	13	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
16	Amélia José	10	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
17	Clara Angelo Zinha	11	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
18	Rofino Agostinho	12	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
19	Rosa Ricardo	13	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
20	Daniel Orlando Tomocene	15	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP2
21	Mércia	9	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
22	Maria florinda	14	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
23	Joana Salmina	12	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
24	Olga Raela	10	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
25	Sérgia da Luisa	10	Feminino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1

Total	25	25	25	25	25	25
CI (Crianças Institucionalizadas)						
Nº Ord.	Nome do entrevistado	Idade do entrevistado	Sexo do entrevistado	Professa alguma religião	A religião que professa	Nível de instrução
1	Frank Sebastião	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
2	Admiro Muchanga	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
3	Lírio Teriado	11	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
4	Abdul Cassamo	11	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
5	Cláudio Américo	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
6	Filimone Mabote	12	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
7	Inácio Macário	10	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
8	Edilson Dimande	12	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
9	Jonas Mimbiri	12	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1

					na colheita)	
10	André José Mondlane	12	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
11	Kofi Anan Orlando	9	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
12	João vasco Nhare	8	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
13	Manuel Marqueza Gabriel	14	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
14	João Guimarães	13	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
15	Eugénio Lurdes Machava	13	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP2
16	Edgar Elisa Zandamela	12	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
17	Daniel Avelino	12	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
18	Alexandre Raimundo Massango	11	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
19	Arsénio Artur Banze	14	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
20	Filipe Carlos Manglazo	12	Masculino	Sim	Assembleia de Deus	EP1
21	Felisberto Armando	14	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
22	César Ermenegildo	12	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
23	Fernando José	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão	EP1

					na colheita)	
24	Eugénio Augusto	13	Masculino	Sim	Protestante (comunhão na colheita)	EP1
Total	24	24	24	24	24	24
Beira						
CNI (crinaças não institucionalizadas)						
Nº Ord.	Nome do entrevistado	Idade do entrevistado	Sexo do entrevistado	Professa alguma religião	A religião que professa	Nível de instrução
1	Josefa Sozinho	17	Feminino	Não	.	ESG
2	Deolinda Minez	10	Feminino	Não	.	EP1
3	Augusto Sozinho	17	Masculino	Não	.	ESG
4	Felisberta Djabula	13	Masculino	Não	.	EP2
5	Bernardo Nhausse	16	Masculino	Não	.	EP2
6	Celma João Joaquim	15	Feminino	Sim	Internacional corpo de cristã	ESG
7	Augusta Pais Morais	16	Feminino	Não	.	EP1
8	Joaquim Dausse	13	Feminino	Não	.	EP1
9	Belmiro António	15	Masculino	Não	.	EP2
10	Conceição dos Santos Mbereki	15	Feminino	Não	.	EP2

11	Cremilda Jorge Zaura	16	Feminino	Não	.	EP2
12	Jorge Sixpense	14	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP2
13	João Francisco	14	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP2
14	Elias Fernando	16	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP2
15	José Ndapua	15	Masculino	Não	.	EP2
16	Maria José Darula	13	Feminino	Não	.	EP2
17	Maria João	16	Feminino	Não	.	EP1
18		14	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	ESG
19	Pedro António	14	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP1
20	Zacarias	11	Masculino	Não	.	EP1
21	Felismina José	15	Feminino	Não	.	EP2
22	Xavier Gusavo	16	Masculino	Não	.	ESG
23	Maria Helena Bastos	14	Feminino	Não	.	ESG
24	Felizardo Apolo	16	Masculino	Sim	Católica	EP2
25	Amélia Destanço	13	Feminino	Sim	Católica	EP2
26	Joaquim	14	Masculino	Não	.	EP2

	Dambajo					
Total	26	26	26	26	8	26
CI (Crianças Institucionalizadas)						
Nº Ord.	Nome do entrevistado	Idade do entrevistado	Sexo do entrevistado	Professa alguma religião	A religião que professa	Nível de instrução
1	António João	16	Masculino	Sim	Não específica	ESG
2	Joaquim Manuel Dausse	16	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	ESG
3	José Real Pinto	17	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	ESG
4	Delfina Castigo	15	Feminino	Sim	Internacional corpo de cristã	ESG
5	Teresa Maenga	15	Feminino	Sim	Não específica	EP2
6	Felizardo João	15	Masculino	Sim	Não específica	ESG
7	Francisco João	14	Masculino	Sim	Não específica	EP2
8	Alberto João	16	Masculino	Sim	Não específica	ESG
9	Anísia Pascoal Jaime	16	Feminino	Sim	Não específica	ESG
10	Anita Manuel	17	Feminino	Sim	Não específica	ESG

	Paulo					
11	Alberto Pedro Fernando	17	Masculino	Sim	Não especifica	ESG
12	José Luis	16	Masculino	Sim	Não especifica	ESG
13	Joaquim João Manuel	19	Masculino	Sim	Não especifica	ESG
14	Manuel Nelson Duarte	19	Masculino	Sim	Não especifica	EP2
15	Célia João	13	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	ESG
16	Rosa Inácio António	15	Feminino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP1
17	Benjamim João	12	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP2
18	Teresa Joaquim António	11	Feminino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP1
19	Ana Daniel Zeca	13	Feminino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP2
20	Ana Manuel Joaquim	14	Feminino	Sim	Não especifica	EP2
21	Romeu Fernando João	17	Masculino	Sim	Não especifica	ESG
22	Ivan Roberto Joaquim	14	Masculino	Sim	Não especifica	ESG
23	Jamila Maria	13	Feminino	Sim	Não	EP2

	Pedro				especifica	
24	Lino Farias	15	Masculino	Sim	Internacional corpo de cristã	EP2
25	Maria Bique	13	Feminino	Sim	Não especifica	EP2
Total	25	25	25	25	25	25

IV Sobre a Santa Casa da Misericórdia de

Sena

— 262 —

com as suas Libatas e subsistencias para a parte do Mar; pois que só deste modo podemos reconcentralos no Continente, e constrangelos ao nosso Comercio pela vantajem de possuir aquelle sem que nos embarassemos com as Potencias da Europa; por que, meu Amigo os Negros neste Artigo, saõ como a outra Gené, que reputa indispensavel necessidade pelo costume, nos generos que lhes introduzio o Luxo; porem não me delibero a esta Empréza sem que a Soberana ma faculte, reduzindome a conservar as nossas Pocesões; e em adquirir hum Estabelecim.^o no Certão de Cabo Negro, donde possamos prover e segurar a subsistencia da Córte na Bahia de Mossamedes, se Sua Mag.^a for Servida approvar as Minhas Contas, e soccorrerme. Lembrome para este fim da occazião em que se achão tantos Regimentos no Ryo de Janeiro; e que passando hum Batalhão a servir Angolla por Destacamento em cada tres annos, com a unica despeza de transporte, teria este Governo de quem se sirva impregando no Certão a Tropa Nacional com os Europeos Costeados, sem destituir este porto de Guarnição necessaria; sendo certo, que todo o Negro quer de tanto em tanto a sua surra, e q' só em quanto lhe lembra respeito o Branco, e não entreditão o seu Comercio, experimentandose agora, por não sentirem o castigo ha m.^{tas} annos quadri-lhas de Saliadores, que têm morto, e roubado não só os Pumbeiros, mas alguns Feirantes, com a pouca vergonha de lhe procurar o Gentio por escarneio, onde estão as forças de Maniputo.

Tendo esta Carta só p.^r objecto saber reciprocamente dos nossos filhos, está a folha quase cheia de assumptos Politicos, que o zelo Patriotico sugiere. Queira V. illustrallos, p.^a que o meu sacrificio utilize á Monarchia, e deme com as suas Novas, do Filho, e da May, as interessantes noticias da Córte, e das suas disposições a meu respeito, acreditando a sincera Amizade, com que toda a Minha vida me confessarei ser = De V. Ex.^a = Primo Amigo, o mais fiel = Barão =.

(Continua).

S.^{ta} Casa da Misericórdia de Sena

Senhor:—A Junta do Fisco, e Camara Real de Mossambique faz presente a V. Magestade que recolhendo-se o Govern.^{or} e Cap.^m General desta Conquista da vezta que foy fazer aos Ryos de Sena fez á mesma Junta representação q' com esta sobe á Real prezença em que pondera a Suplica que os moradores da Villa de Sena lhe fizeram p.^a na mesma Villa estabelecer nova Casa da Misericórdia por se haver aruinado a que na mesma Villa se tinha conferido, e que conciderada a necessidad.^e que havia da mesma Casa na referida Villa lhe difirira nomeando-lhe a Igreja de S. Salvador de Sena, de que era Padroeyro. por mercê desta Junta a quem pertencia por haver sido rezidencia dos denominados Jesuitas Antonio Pinto de Miranda com todas as Alfayas, e Vazos Sagrados da mesma Igreja para o decente Culto dos Officios Divinos, mandandolhe passar no Real Nome de V. Mag.^a o Alvará cujo trasunto vay com esta. O que vendo-se na mesma Junta, e na concideração de que esta mercê foy conferida no Real nome de V. Mag.^a a aprovou the rezolução de V. Mag.^a que hé quem directa e immediatamente deve conferir semelhante graça. De que a mesma Junta dá conta a V. Mag.^a para q' se sirva participarlhe a sua Real rezolução sobre esta importante materia.

A muito Alta, e Poderosa Pessoa de V. Mag.^a G.^o Deos m.^a a.
Moss.^a 14 de Agosto de 1771. = Balthazar M.^{ei} Per.^a do Lago =
Bernardo da Anunciação = Bento Joze Per.^a de Lima e Mello =
B.^o da Costa Soares.

Cópia. — He prezente nesta Junta do Fisco e Camara Real o Governador, e Capitão General deste Estado Balthazar Manoel Pereyra do Lago, que tendo a mesma Junta Regia conferido a Antonio Pinto de Miranda pelas circumstancias do seu merecimento, cazam.¹⁰ com mulher distincta, e estabelecimento que foy na Villa de Senna a mercê da Terra Cayá que foy dos Expulsoes Jesuitas, adictando-lhe mais o Padroado da Igreja de São Salvador da mesma Villa, com as obrigaçoens da conservação daquelle Templo, e seus estabelecidos cultos, fazendo por sua conta todas as despezas da sua Reedificação tudo por despachos da mesma Junta da datta de 27 de Setembro de 1766 — chegou a examinar ocularamente na vizita que fez áquelles Ryos que o sobredito Templo de São Salvador a mayor parte do tempo tinha passado sem Capelão, sem a lestevidade do costume, sem descencia, nê aseyo, e sem os percizos reparos; não prometendo a pobreza do dito Padroeyro, e seus descuidos, mais do que a ultima, e total ruina daquelle Edifício; e porquanto naquella Villa houve na sua primeyra fundação 'Caza de Mizericordia erecta pelo Senhor Rey Dom Manoel da glorioza memoria, que chegando a ter alguma ruina esta se lhe continuou no mayor dezamparo, e falta de auxilios até se consumir de todo, sem nunca mais se reedificar no discurso de perto de quarenta annos, e como requeressê por sua petição todos os Moradores daq^{ta} Villa assignados no mesmo requerimento com o próprio Padroeyro de São Salvador, cuja copia se offerece fielmente com esta, pedindo este o dever transferir o seu Padroado á Santa e Pia Administração de huma Irmandade de Mizericordia, e aquelles o dever-se-lhe mandar dar onze dos seus Santos Officios naquella unica Igreja que se achava em pé, e com os necesarios ornamentos, Alfaytas, e vazos Sagrados para a descência dos seus cultos, e abolidos Exemplares da Charidade, e amor de Deos, adonde o Christianismo mais se vê depender dos actos que ensinão a Doutrina de Christo, e devem mover os coraçoes de má fé aos verdadeyros Rittos da Rellegião Catholica Romana, o que bem ponderado com recta intenção, e zello ardente a favor das Obras pias, lhe confierio o despacho de igoal copia aquy tresladado como tão bem o Alvará seguinte, premetindo-lhe o exercicio da posse em que se achava que não podia prescrever, e o deverem toma-la logo da dita Igreja de São Salvador pela dimissão do seu Padroeyro com as forças do mesmo Alvará, e suas declaraçoens o

que tudo offereço nesta Real Junta para que nella com livre e bem acordada deliberação se haja de confirmar, ou anular aquelle disposto, que estabelecym com a razão de bem publico da Mente do Soberano, e dos factos Catholicos com aquelle mesmo Spirito de honra e de verdade com Deos com que tenho edificado quasi de novo a Caza de Mizericordia, e sua Irmandade nesta Capital de Mossambique, e quando haja esta Real Junta de aprovar aquelle Estabelecimento deverá p.^a o futuro dos seus poderes interinos dirigir ao Corpo daquella Santa Irmande os despachos mais benignos do seu expediente quando as minhas deliberaçoens todas forão condicionaes, e sogetão aos Prudentes Acordos deste Tribunal Regio. Mossambique oito de Julho de mil sete centos setenta e hum. *Balthazar Manoel Pereyra do Lago.*

COPEAS DA PETIÇÃO DOS MORADORES DE SENNA,
E PADROEYRO DE S. SALVADOR TODOS ASSIGNADOS

Ill.^{mo} e Ex.^{mo} Snor. — Dizem os Moradores abaixo assignados estabelecidos nesta Villa de Senna, que pela negligencia dos seus antecessores, e falta de conhecimento precizo das Regalias, e izençoens, e daquelle exforço que lhe devião dar com immediata protecção de Sua Magestade os que governão esta Conquista Indultos que logrão todas as Santas Cazas de Mizericordia em os dominios da mesma Magestade, aniquilada sempre a que houve nesta Villa de Instituição Regia pelo Senhor Rey Dom Manoel de glorioza memoria, chegando a sua ultima ruina, não havendo da dita Santa Caza mais lembrança que a do chão do seu primeyro fundamento, intrometendo-se como orgulhozo o Governador da Administração Eccleziastica naquelle tempo residente nesta Povoação em mandar adictar a esta Sé os moveis desta Santa Caza como que se estes fossem do seu Espolio, ou da sua Inspecção, perturbando-se tudo por tal forma, e aruinada a dita Santa Caza extincta esta Irmandade se vê esta Terra sem os Cultos Divinos que administrão estas Congregaçoens pelos seus Compromissos pia, e devotamente nos exemplos da Santa Charidade, e como V. Ex.^a viesse felixmente ver com os seus olhos esta desordem, e reconheça, que as Colonias Catholicas não possão existir sem se exercitarem nellas as Obras de Mizericordia pelos Fieis de Deos na observancia dos indispensaveis,

Compromissos, e virtuosa Ordem das suas obrigações, rogação devotamente a V. Ex.^a os Suplicantes que em lugar do Templo aruinado lhe mande conferir o que foy dos Expulssos Jesuitas nomeado São Salvador de Senna não podendo dar-se neste cazo a liberdade de nova criação a esta Santa Irmandade, que supposto extincta por falta de Igreja em que beneficiarem se acha unicamente impressa nos seus Corações, não podendo a proteção Regia, e sua immediata Jurisdicção perder o que de Seculos antecedentes, succedendo a dita ruína, e desprezo dos mencionados Cultos, e obras pias há meos de sincoenta annos. E por quanto não tem duvida o Padroeiro nomeado pela dita Junta do Fisco da dita Igreja de São Salvador de Senna Antonio Pinto de Miranda tñbem aquy assignado em ceder tudo o que pelo dito Fisco lhe foy conferido de Administração a esta Santa Irmandade de Mizericórdia ficará em tudo sendo completo o seu estabelecimento tendo aquella Igreja todos os paramentos necessarios, e vazos Sagrados, e com o ardente zello em que se achão os ditos moradores se lhe continuará o fundo mais percizo provendo-se de todas as insignias necessarias de uzo para os seus Officios.

E por quanto na mesma declarada Igreja se acha Instituida a Capella de Nossa Sr.^a das Mercês com huma penção de Missa Sabatina, e sua festividade annoal, pertende a Irmandade que for desta Santa Caza de Mizericórdia, que se lhe confira esta Administração, para com ella, e o mais que seja necessario estabelecer o seu indispensavel Capellão. E como dezamparo que se fez a esta Santa Caza de Mizericórdia, nem seu proprio comprimisso appareça rogação os Sup.^{as} a V. Ex.^a p.^a lho mandar vir de Mossambique rubricado, e assignado pela prezente Irmandade naquella Capital, p.^a assim se regularem, sendo todo o mesmo, e com as mesmas condições de todas as Santas Casas de Mizericórdia dos dominios d'El-Rey Fidelissimo Nosso Snór, e provelos de tudo o que for a bem do Constante, pio, devoto, e precizo Estabelecimento que pertendem como lugar Tenente do mesmo Soberano Senhor — Receberão mercê — Miguel Joze Pe-reyra Gayo — Domingos Caetano de Almeida de Albuquerque — Joze Carlos — Coelho de Campos — Gil Bernardo Coelho de Campos — Gabriel Gomes — Avelino Manoel de Souza — Antonio dos Santos Mattos — Manoel Monteyro Porto — Antonio Pinto de Miranda — Salvador Serrão de Souza — Agostinho Viegas de Brito —

Vicente Serrão de Souza — Christião de Azevedo de Vasconcellos — João Nogueira — Henrique Dias da Sylva — Sebastião Antonio — Diogo Joze Lameá — Francisco de Brum. —

COPEA DO DESPACHO DA D.^a PETIÇÃO

Pelo Alvará com esta do prezente mez, e anno mando dilirir aos Suplicantes no Real Nome d'El-Rey Nosso Senhor para poderem continuar com a Irmandade da Santa Caza de Mizericórdia na forma da sua posse, e estabelecimento de Seculos nesta Villa de Senna, não podendo a ruína do Templo da Caza de Mizericórdia fazer prescrever aquella, quando sem prescrição alguma ou Directos Regios, e as immediatas proteções de Sua Magestade tudo bem distincto, e declarado no mencionado Alvará. Senna quatro de Março de mil sete centos setenta e hum. Rubrica de S. Ex.^a

COPEA DO ALVARÁ

Balthazar Manoel Pereyra do Lago Cavaleyro profeço na Ordem de Christo Fidalgo da Caza de Sua Magestade Fidelissima, e do seu Conselho, Prezidente da Junta do Fisco, e Camara Real, e Regedor da Justiça, Governador, e Capitão General de Mossambique, Ryos de Senna, Sofala, e de toda a Costa de Africa do Oriente pelo mesmo Senhor &c.

Alvará que no Real Nome d'El-Rey Fidelissimo Nosso Snór como seu lugar Tenente nesta Africa Oriental mando observar com a sua Real protecção nesta Villa de Senna a favor da continuação da Irmandade da Santa Mizericórdia há muitos annos suspença, e sem os seus Officios Pios pela ruína que chegou a Igreja de Mizericórdia a desprezo das Gentes, e faltas de sua Charidade.

Primeiramente mando, que na conformidade do Requerimento junto, que me fizeram os devottos moradores de Senna, possão estes entre sy logo fazerem nova Eleição, e Criação da dita Santa Irmandade em que se achão de posse, não podendo esta em tempo algum ter prescrição sustados os seus Officios pela cauza da ruína da sua Igreja, não sendo a Mente Regia, e totalmente

V Boletim Oficial Moçambique 28-9-1971 IAM